

ՆԱԽԱԴՊՐՈՅԱԿԱՆ ԿՐԹՈՒԹՅԱՆ ՔԱՐԵՎԱՐՔՈՒԹՅՈՒՆԵՐ ՆԱՅԱՍՏԱՆՈՒՄ. INTES ԳՆԱՏԱՏՈՒՄ



**Նախադպրոցական
կրթության
բարելավարքությունը
Հայաստանում. INTES
գնահատում**

**Միհայր Միլովանովիչ
Սիմոնե Բլում**

Սույն զեկույցը պատրաստվել է Կիրառական քաղաքականության և բարեվարքության կենտրոնի (Բուլղարիա) կողմից Հանրային քաղաքականության ինստիտուտի (Հայաստան) հետ համագործակցությամբ, Բաց հասարակության հիմնադրամներ-Հայաստանի ֆինանսական օժանդակությամբ:

Սույն զեկույցի հրապարակմանն օժանդակում է Բաց հասարակության հիմնադրամներ-Հայաստանը: Այս զեկույցում արտահայտված կարծիքները հեղինակներինն են, և պարտադիր չէ, որպեսզի դրանք արտացոլեն Բաց հասարակության հիմնադրամներ-Հայաստանի կամ այն կազմակերպությունների պաշտոնական դիրքորոշումները, որոնց հետ կարող են կապված լինել սույն զեկույցի հեղինակները:

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

ՀԱՄԱՌՈՑ ԱԿՆԱՐԿ	6
Նախապատմությունը.....	6
Արձանագրված արդյունքները.....	7
ԳԼՈՒԽ 1. ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ	10
Սույն զեկույցի մասին.....	10
Աշխատանքի նախապատմությունը.....	10
Մեթոդաբանությունը.....	11
Տվյալների աղբյուրները և գնահատման գործընթացը.....	12
Զեկույցի կառուցվածքը.....	13
Ընդհանուր տեղեկություններ նախադպրոցական համակարգի մասին.....	14
Բարեվարքության միջավայրը երկրում.....	14
Նախադպրոցական ցանցի կառուցվածքը և մեծությունը.....	17
Կառավարումը և քաղաքականությունը.....	20
Մարդկային ռեսուրսները.....	23
Ֆինանսական միջոցները.....	26
ՎՄԿԽ-ում անօրինական և ապօրինի գործողությունների մասին տվյալներ.....	29
ԳԼՈՒԽ 2. ՆԱԽԱԴՊՐՈՑԱԿԱՆ ԿՐԹՈՒԹՅԱՆ ԱՆՕՐԻՆԱԿԱՆ	
ՀԱՍԱՆԵԼԻՈՒԹՅՈՒՆԸ	34
Տեղեկություններ կարգավորիչ դաշտի մասին.....	35
Ա. Բարեվարքության խախտման նկարագրությունը.....	37
Ա.1. Խախտման դրսևորումը.....	39
Ա.2. Գործընթացին մասնակցություն ունեցող պաշտոնները.....	49
Ա.3. Ոչ պատշաճ առավելությունները.....	51
Ա.4. Վտանգվող նորմերը և հանձնառությունները.....	55
Բ. Խախտման հնարավորություններ ընձեռող գործոնները.....	56
Բ.1. Ընդունելության առավելագույն սահմանաչափի նորմերից թույլատրվող բացառությունների լայն տարածումը.....	56
Բ.2. Կառուցվածքային և օրենսդրական թերություններն արտաքին վերահսկողության բնագավառում.....	61
Բ.3. Հաշվետվողականության և թափանցիկության պակասն ընդունելության հերթացուցակների հետ աշխատանքում.....	69
Գ. Խախտման շահագրգռվածություն առաջացնող գործոնները.....	71
Գ.1. Մատչելի և որակյալ նախադպրոցական կրթության անբավարարությունը.....	72

Գ.2. Ընդունելության ոչ համարժեք չափորոշիչները.....	81
Դ. Առաջարկվող գործողությունները.....	82
Գերակա խնդիր №2.1. Լուծել պետական նախադպրոցական հաստատությունների գերբեռնվածության խնդիրը.....	82
Գերակա խնդիր №2.2. Բարելավել արտաքին վերահսկողության արդյունավետությունը	83
Գերակա խնդիր №2.3. Բարելավել ընդունելության ընթացակարգերի հաշվետվողականությունը և թափանցիկությունը	84
Գերակա խնդիր №2.4. Ավելի արդյունավետորեն օգտագործել ընդունելության առկա կարողությունները՝ ՎՄԿԽ-ում ավելի մատչելի, ավելի որակյալ տեղեր ապահովելու նպատակով.....	84
Գերակա խնդիր №2.5. Դիտարկել ՎՄԿԽ ընդունելության ազգային նվազագույն չափանիշներ և/կամ ընթացակարգեր մշակելու նպատակահարմարությունը.....	85
ԳԼՈՒԽ 3. ՖԱՎՈՐԻՏԻԶՄԸ ԿԱԴՐԱՅԻՆ ՈՐՈՇՈՒՄՆԵՐՈՒՄ	86
Տեղեկություններ կարգավորիչ դաշտի մասին.....	86
Ա. Բարեվարքության խախտման նկարագրությունը.....	92
Ա.1. Խախտման դրսևորումը.....	94
Ա.2. Գործընթացին մասնակցություն ունեցող պաշտոնները	104
Ա.3. Ոչ պատշաճ առավելությունները և հավատարմության այլընտրանքային դրսևորումները	106
Ա.4. Վտանգվող նորմերը և հանձնառությունները	109
Բ. Հնարավորություններ ընձեռող գործոնները.....	111
Բ.1. Կադրային քաղաքականության ոչ բավարար կանոնակարգվածությունը	111
Բ.2. Անարդյունավետ արտաքին վերահսկողությունը	113
Գ. Շահագրգռվածություն առաջացնող գործոնները	115
Գ.1. Ֆավորիտիզմը՝ որպես խմբերի գերբեռնվածությամբ պայմանավորված կադրային անբավարության խնդրի լուծում	115
Գ.2. Տնօրենների և տեղական իշխանությունների ոչ ֆորմալ փոխկախյալությունը.....	116
Գ.3. Անկայուն աշխատանքային պայմանները	118
Գ.4. Անորոշությունն աշխատանքի շուկայում	121
Դ. Առաջարկվող գործողությունները.....	122
Գերակա խնդիր №3.1. Լուծել ՎՄԿԽ-ում աշխատողների աշխատանքային պայմանների անկայունության խնդիրը	122

Գերակա խնդիր №3.2. Ամրապնդել և ակտիվացնել համապատասխանության նկատմամբ արտաքին վերահսկողության մեխանիզմները	123
Գերակա խնդիր №3.3. Վերանայել մեկ նախակրթարանին բաժին ընկնող աշխատողների նվազագույն թվի որոշման չափորոշիչները	124
ԳԼՈՒԽ 4. ՄԻՋՈՑՆԵՐԻ ՅՈՒՐԱՅՈՒՄԸ	125
Տեղեկություններ կարգավորիչ դաշտի մասին	125
Ֆինանսավորման աղբյուրները, նպատակները և գումարները	125
Ֆինանսների կառավարումը և հաշվետվողականության համակարգերը	131
Ա. Բարեվարքության խախտման նկարագրությունը	132
Ա.1. Խախտման դրսևորումը	134
Ա.2. Գործընթացին մասնակցություն ունեցող պաշտոնները	140
Ա.3. Ոչ պատշաճ օգուտները	141
Ա.4. Վտանգվող նորմերը և հանձնառությունները	143
Բ. Հնարավորություններ ընձեռող գործոնները	145
Բ.1. Բյուջեի ձևավորման և արտաբյուջետային միջոցների կառավարման վերաբերյալ ոչ բավարար կարգավորումները	145
Բ.2. Կարգապահական նորմերի և բարեվարքության երաշխիքների բացակայությունն հաստատությունների մակարդակում	146
Բ.3. Թույլ իրավակիրարկումը և արտաքին վերահսկողությունը	146
Գ. Շահագրգռվածություն առաջացնող գործոնները	147
Գ.1. Ցածր աշխատավարձերը	147
Գ.2. ՎՄԿԽ-ի նյութական պայմանների անբավարարության խնդիրները բավականաչափ թափանցիկ կերպով ծնողներին չներկայացնելը	148
Գ.3. Մասնավոր օգուտն առավելագույնի հասցնելը	149
Դ. Առաջարկվող գործողությունները	150
Գերակա խնդիր №4.1. Բոլոր մասնավոր եկամուտները ներառել պետական նախադպրոցական հաստատությունների բյուջետային գործընթացում և ծախսերի հաշվետվություններում	150
Գերակա խնդիր №4.2. Ներդնել էթիկական վարքաճի կանոնագրքեր ՎՄԿԽ-ում և սահմանել դրանց շրջանցման հետևանքները	150
Գերակա խնդիր №4.3. Բարելավել արտաքին վերահսկողության արդյունավետությունը	151
Գերակա խնդիր №4.4. Վերանայել վարձատրության մակարդակը պետական ՎՄԿԽ-ում	151
ԱՌԱՋԱՐԿՎՈՂ ԳՈՐԾՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԱՄՓՈՓԱԳԻՐ	152
ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ	156

ՀԱՄԱՌՈՏ ԱԿՆԱՐԿ

Նախապատմությունը

Հայաստանում նախադպրոցական կրթության բարեվարքության սույն գնահատումը պատրաստվել է Կիրառական քաղաքականության և բարեվարքության կենտրոնի (Center for Applied Policy and Integrity) կողմից Բաց հասարակության հիմնադրամներ-Հայաստանի ֆինանսական օժանդակությամբ Հայաստանում և այլ պետություններում կրթության բարեվարքության ուղղությամբ տարվող ավելի մեծ ծավալի աշխատանքների շրջանակում:

Սույն զեկույցն Ուկրաինայի վերաբերյալ կազմված զեկույցից հետո երկրորդն է, որում կիրառվում է նախադպրոցական կրթության գնահատման տվյալ մեթոդաբանությունը: Ձեկույցի նպատակն է օգնել պետական իրավասու մարմիններին և շահակիցներին՝ հասկանալու պետական քաղաքականության հետ կապված այն պայմանները, որոնք բարենպաստ են կրթական համակարգերում կոռուպցիայի համար, և օժանդակելու այդ պայմանները բարելավող և չարաշահումների խորքային պատճառները կանխող լուծումների մշակմանը:

Ձեկույցի համար օգտագործվել է կրթական համակարգերի բարեվարքության գնահատման INTES մեթոդաբանությունը, որը մշակվել է ՏՀԶԿ-ի շրջանակում Կիրառական քաղաքականության և բարեվարքության կենտրոնի կողմից և օգտագործվել է կրթության բարեվարքության գնահատումների և հետազոտությունների մեջ 2010 թվականից ի վեր: Գնահատման հիմքում ընկած են հետազոտական հետևյալ երկու հարցերը. արդյո՞ք վաղ մանկության կրթության և խնամքի համակարգի (ՎՄԿԽ)¹ մասնակիցները Հայաստանում դրսևորում են կոռումպացված վարքագիծ, և եթե այո, ապա նախադպրոցական կրթության մեջ նրանց մասնակցության պայմաններն ինչպիսի՞ դերակատարում կարող են ունենալ այդ հարցում:

Ձեկույցում շարադրված վերլուծությունը կազմվել է տարբեր աղբյուրների հիման վրա՝ ներառյալ իրավիճակի վերաբերյալ տեղեկատվական

¹ Սույն զեկույցում ՎՄԿԽ հապավումը հաջորդիվ օգտագործվում է որպես նախադպրոցական կրթության և նախադպրոցական ոլորտի հոմանիշ:

զեկույցը՝ կազմված Հանրային քաղաքականության ինստիտուտի (ՀՔԻ) կողմից, որը գնահատման ազգային համակարգողն էր (տես Peeters, Van Laere & Gevorgyan, 2018), INTES-ի գնահատող թիմի հարցաշարին ՀՀ կառավարության տված պատասխանները, տեղային այցերի և ֆոկուս խմբերի շրջանակում հավաքված տեղեկությունները, ինչպես նաև փաստաթղթային այն հետազոտությունները, որոնցում անդրադարձ կա պաշտոնական աղբյուրներից և երրորդ անձանցից ստացված տվյալների և Հայաստանում ՎՄԿԽ-ի մասին իրականացված վերլուծության վերաբերյալ:

Սույն զեկույցի առաջին գլխում ընդհանուր տեղեկություններ են ներկայացվում Հայաստանի նախադպրոցական կրթության և բարեվարքության միջավայրի մասին՝ ներառյալ պետական և մասնավոր ՎՄԿԽ-ի մեծության, կառավարման, ֆինանսավորման և մարդկային ռեսուրսների վերաբերյալ: 2-րդից 4-րդ գլուխներում քննարկվում են բարեվարքության տարաբնույթ այն խախտումները, որոնք վերլուծության շրջանակում համարվել են ամենաճանրը իրենց տարածվածության և առաջ բերած հետևանքների առումով: Դրանք են նախադպրոցական կրթության մեջ ապօրինաբար ընդգրկվելը, ֆավորիտիզմը կադրային որոշումներում և ֆինանսական միջոցների յուրացումը:

Արձանագրված արդյունքները

2-րդ գլուխը վերաբերում է նախադպրոցական կրթության հասանելիությանը: Քաղաքականության այս ոլորտի կանոնների և կանոնակարգերի համառոտ նկարագրությունից հետո տվյալ գլխում ուսումնասիրվում են այն ուղիները, որոնցով ոչ ֆորմալ պայմանավորվածությունները և անօրինական գործարքներն ապահովում են անօրինականության մուտքը մանկապարտեզներ, նկարագրվում են անօրինականությունները հնարավոր դարձնող մեխանիզմները, և ընդհանուր տեղեկություններ են տրվում անիրավաչափ առավելությունների գործընթացին մասնակցող պաշտոնների, ինչպես նաև վտանգվող նորմերի և պարտավորությունների մասին:

2-րդ գլխում նաև քննարկվում են այն գործոնները, որոնք հնարավորություններ են ընձեռում ապօրինաբար կրթության մեջ ընդգրկվելու անօրինական գործողություններ՝ ներառյալ ընդունելության սահմանաչափերից ազատումների անվերահսկելի ավելացումը, ՎՄԿԽ-ի արտաքին վերահս-

կողմից բնագավառում օրենսդրության և կարողությունների թերությունները, ինչպես նաև ոչ բավարար հաշվետվողականությունը և թափանցիկությունը հերթացուցակներում, քանի որ հերթացուցակն է այն գործիքը, որով առավել հաճախ կառավարվում են պետական ՎՄԿԻ ընդունվելու համար ներկայացվող, առկա լրակազմը թվով գերազանցող դիմումները:

Այս գլխի երրորդ մասում նկարագրվում են այն գործոնները, որոնք կրթության մասնակիցների համար շահագրգռվածություն են ստեղծում՝ կատարելու ապօրինի ընդունելության ոչ ֆորմալ գործարքներ, մասնավորապես՝ նախադպրոցական կրթության մատչելի և որակյալ տեղերի անբավարարությունը, ինչպես նաև ընդունելության անբավարար չափորոշիչները, որը կարող են մանկապարտեզներին դրդել՝ կատարելու անօրինական գործողություններ:

2-րդ գլուխն ավարտվում է վերոհիշյալ թերությունները հաղթահարելու համար արվող առաջարկություններով: Առաջարկվող միջոցառումների գերակա ուղղությունները են պետական նախակրթարանների գերբեռնումը սահմանափակելը, արտաքին վերահսկողության արդյունավետությունը բարելավելը, ընդունելության պրակտիկան ավելի հաշվետու և թափանցիկ դարձնելու համար անհրաժեշտ ընդունելության ընթացակարգերի սկզբունքները և նվազագույն չափանիշները սահմանելը, ինչպես նաև ՎՄԿԻ առկա կարողություններն օգտագործելը:

Զեկույցի 3-րդ գլխում վերլուծվում է ՎՄԿԻ-ի կադրային որոշումներում առկա ֆավորիտիզմը: Կադրային ռեսուրսների բնագավառին առնչվող կանոնների և կանոնակարգերի համառոտ նկարագրությունից հետո ներկայացվում են այդ կանոններն անձնական շահի համար խախտելու բնորոշ ուղիները և մեխանիզմները: Վերջիններիս թվում են կապեր կամ միջոցներ ունեցող անհատներին աշխատանքի ընդունելը ՎՄԿԻ-ի մասնագիտական կամ վարչական պաշտոններում՝ անուշադրության մատնելով նվազագույն որակավորման պահանջները, կամ նախակրթարանների հաստիքացուցակում նրանց հավելյալ հաստիքների համար աշխատանքի ընդունելը: Այս գլխում նկարագրվում է ֆավորիտիզմը մանկավարժների մասնագիտական գործունեության մեջ: Ամփոփ ներկայացվում են պաշտոնական հաստիքները, անիրավաչափ առավելություններն ու վտանգվող նորմերը և պարտավորությունները:

Այս գլխում քննարկվում են այն գործոնները, որոնք հնարավորություններ են ընձեռում ֆավորիտիզմի համար՝ ներառյալ աշխատողների վերաբերյալ ոչ բավարար իրավակարգավորումները և անարդյունավետ արտաքին վերահսկողությունը, ապա շարադրվում են քաղաքականության այն բացերը, որոնք անօրինական վարքագիծ դրսևորելու շահագրգռվածություն են առաջացնում. օրինակ՝ խմբերի գերբեռնման պատճառով աշխատողների թվի անբավարարությունը, տեղական իշխանության մարմինների հետ ունեցած ոչ ֆորմալ փոխկախյալությունը, ցածր աշխատավարձերը և անորոշությունն աշխատաշուկայում:

3-րդ գլուխն ավարտվում է առաջարկություններով, որոնք վերաբերում են աշխատողների աշխատանքային պայմանների անկայունության հաղթահարմանը, արտաքին մոնիթորինգի և հսկողության բարելավմանը և նախադպրոցական կրթություն իրականացնող յուրաքանչյուր հաստատության աշխատողների նվազագույն թվի սահմանման չափորոշիչների վերանայմանը:

Եվ վերջապես 4-րդ գլուխն անդրադանում է Հայաստանում ՎՄԿԻ-ի պետական համակարգում ֆինանսական միջոցների հափշտակության խնդիրներին: Պետական և մասնավոր եկամուտների հիմնական աղբյուրներին և դրանց կառավարման կանոններին անդրադառնալուց հետո զեկույցում նկարագրվում են միջոցների հափշտակության առավել հաճախ հանդիպող ձևերը, թվարկվում են իրավակարգավորման այն թերությունները, որոնք հնարավոր են դարձնում դրանք, և քննարկվում են նման վարքագիծ դրսևորողների շահագրգռվածության հնարավոր աղբյուրները:

Ինչպես զեկույցի նախորդ գլուխները, 4-րդ գլուխը նույնպես ավարտվում է ձեռնարկվելիք քայլերի վերաբերյալ առաջարկություններով: Առաջարկվում է նախադպրոցական հաստատությունների ողջ մասնավոր հասույթը բյուջետային գործընթացում ներառել և ծախսերի վերաբերյալ հաշվետվություններ ներկայացնել, էթիկայի և բարեվարքության կանոնագրքեր կազմել և պահանջների չկատարման դեպքում կիրառվող կարգապահական միջոցներ սահմանել, արտաքին վերահսկողությունը բարելավել և հաստատություններում աշխատող մասնագետների եկամտի միջին մակարդակը վերանայել:

ԳԼՈՒԽ 1. ՆԵՐԱԾՈՒԹՅՈՒՆ

Սույն զեկույցի մասին

Աշխատանքի նախապայմանությունը

Հայաստանում նախադպրոցական կրթության բարեվարքության սույն գնահատումը պատրաստվել է Կիրառական քաղաքականության և բարեվարքության կենտրոնի (Center for Applied Policy and Integrity) կողմից Բաց հասարակության հիմնադրամներ-Հայաստանի ֆինանսական օժանդակությամբ Հայաստանում և այլ պետություններում կրթության բարեվարքության ուղղությամբ տարվող ավելի մեծ ծավալի աշխատանքների շրջանակում: Գնահատումները նախաձեռնվել են 2010 թվականին ՏՀՀԿ-ի Ֆինանսական և ձեռնարկատիրական հարցերի տնօրինության Արևելյան Եվրոպայի և Կենտրոնական Ասիայի Հակակոռուպցիոն ցանցի շրջանակում, մշակվել են ՏՀՀԿ-ի Կրթության և հմտությունների տնօրինության հետ համագործակցությամբ, ՅՈՒՆԵՍԿՕ-ի Կրթության պլանավորման ինստիտուտի ներգրավմամբ:

Սույն զեկույցը կազմելու պահին կրթական համակարգի տարբեր հատվածների բարեվարքության նմանատիպ գնահատումներ են իրականացվել մի քանի պետություններում կրթության ոլորտի իրավասու մարմինների և քաղաքացիական հասարակության անունից: Դրանք են մասնավորապես Սերբիայի Հանրապետությունը (OECD, 2012), Թունիսը (OECD, 2013), Հայաստանը (OSF-Armenia, 2016) (դպրոցական և բարձրագույն կրթություն) և Ուկրաինան (OECD, 2017a): Գնահատման մեթոդաբանության հիման վրա իրականացվել է Ղազախստանի և Հայաստանի բարձրագույն կրթության խորացված մոնիթորինգ 2017 և 2018 թվականներին՝ նշված պետությունների հակակոռուպցիոն բարեփոխումների՝ ՏՀՀԿ-ի մոնիթորինգի ընթացքում:

Հայաստանին վերաբերող սույն զեկույցն Ուկրաինայից հետո երկրորդն է, որում մեթոդաբանությունը կիրառվել է նախադպրոցական կրթության գնահատման համար: Գնահատման միջազգային թիմի անդամներն են եղել Սիմոնե Բլումը և Միհայլո Միլովանովիչը, ովքեր կրթության քաղաքականության և բարեվարքության վերլուծաբաններ են Կիրառական քաղաքականության և բարեվարքության կենտրոնում: Նրանք աշխատել են Աննա

Գևորգյանի և Հանրային քաղաքականության ինստիտուտի (Հայաստան) հետ, որը եղել է ազգային հետազոտության գործընկերը և բարեվարքության գնահատման համակարգողը:

Մեթոդաբանությունը

Ձեկույցը հիմնվում է կրթական համակարգերի բարեվարքության գնահատման INTES մեթոդաբանության վրա, որը մշակվել է ՏՀԶԿ-ի շրջանակում Կիրառական քաղաքականության և բարեվարքության կենտրոնի կողմից և օգտագործվել է կրթության բարեվարքության գնահատումներում և հետազոտություններում 2010 թվականից ի վեր:

INTES-ի նպատակն է օգնել պետական իրավասու մարմիններին և շահակիցներին՝ հասկանալու պետական քաղաքականությամբ պայմանավորված այն պայմանները, որոնք կրթական համակարգերում բարենպաստ միջավայր են ստեղծում կոռուպցիայի համար, և օժանդակել այդ պայմանները բարելավող և չարաշահումների խորքային պատճառները կանխող լուծումների մշակմանը: Մոտեցման տրամաբանությունն այն է, որ բարեվարքության խնդիրները և կոռուպցիան կրթության ոլորտում այնպիսի երևույթներ են, որոնք ոլորտի վրա ազդում են «դրսից», սակայն պայմանավորված են կրթության համակարգում առկա խորքային խնդիրներով, որոնք կարող են լուծվել (և պետք է լուծվեն) այդ ոլորտում որոշում կայացնողների, պրակտիկ աշխատողների և շահակիցների տրամադրության տակ եղած միջոցներով (OECD, 2018a):

Գնահատման հիմքում ընկած են հետազոտական ուղեցույցները, որոնց նպատակն է պատասխանել հետևյալ երկու հարցերին. արդյո՞ք վաղ մանկության կրթության և խնամքի համակարգի (ՎՄԿԽ)² մասնակիցները դրսևորում են կոռումպացված վարքագիծ, և եթե այո, ապա նախադպրոցական կրթության մեջ նրանց մասնակցության պայմաններն ինչպիսի՞ դերակատարում կարող են ունենալ այդ հարցում:

INTES-ի առաջին պրոտոկոլում մատնանշվում են այն գործելակերպե-

² Սույն գեկույցում ՎՄԿԽ հապավումը հաջորդիվ օգտագործվում է որպես նախադպրոցական կրթության և նախադպրոցական ոլորտի հոմանիշ:

րը, որոնք կոնկրետ չափանիշներով (օրինակ՝ տարածվածության, դիտավորության, անձնական շահի առկայության և այլն) համարվում են բարեվարքության խախտումներ: INTES-ի մյուս երկու պրոտոկոլները վերաբերում են նախադպրոցական քաղաքականության միջավայրին, որում սովորաբար դրսևորվում են գործելակերպերը. մասնավորապես թե ՎՄԿԽ-ի միջավայրը՝ քաղաքականությունը և պրակտիկան, ինչպես կարող են ՎՄԿԽ-ի մասնակիցների համար ստեղծել հնարավորություններ և շահագրգռվածություն, որպեսզի նրանք դրսևորեն անօրինական վարքագիծ:

«Անօրինական վարքագիծ» արտահայտությունը սույն զեկույցում կարող է նշանակել գործողություններ, որոնց համար սահմանված է քրեական պատասխանատվություն, ինչպես նաև գործողություններ, որոնք ոլորտին պատճառում են սոսկ մեղմ վնաս և կարող են միջազգային չափանիշներով չհամարվել կոռուպցիա: Զեկույցում դրանք բոլորը ներառվում են «բարեվարքության խախտում» հասկացության մեջ (OECD, 2018a):

Տվյալների աղբյուրները և գնահատման գործընթացը

Այս INTES զեկույցը կազմվել է տարբեր աղբյուրների հիման վրա՝ ներառյալ տեղեկատվական զեկույցը, որը կազմվել է Հանրային քաղաքականության ինստիտուտի կողմից (որը գնահատման ազգային համակարգողն է), INTES-ի գնահատող թիմի հարցաշարին ՀՀ կառավարության տված պատասխանները, տեղային այցերի և ֆոկուս խմբերի շրջանակում հավաքված տեղեկությունները, ինչպես նաև փաստաթղթային հետազոտությունները, որոնցում անդրադարձ կա պաշտոնական աղբյուրներից և երրորդ անձանցից ստացված տվյալների և Հայաստանում ՎՄԿԽ-ի մասին իրականացված վերլուծության վերաբերյալ:

Զեկույցը կազմվել է մի քանի փուլերով INTES-ի մեթոդաբանությանը համահունչ: Առաջին հերթին գնահատող թիմն ուսումնասիրել է փաստաթղթերը և տվյալները՝ նպատակ ունենալով նախնական կարգով առանձնացնել որոշակի խնդիրներ և բարեվարքության խախտումներ ՎՄԿԽ-ում, որոնց վրա պիտի կենտրոնանա գնահատումը: Դրան հաջորդել են տեղային այցերը 2017 թվականի նոյեմբերի 25-ից մինչև դեկտեմբերի 1-ը, երբ դեմաոդեմ հարցազրույցներ են անցկացվել կրթության մասնագետների, շահակիցների և մարզային և պետական իրավասու մարմինների հետ: Տեղերում այցե-

րի առաջին փուլի նպատակն է եղել ամբողջացնել վիճակագրական, պատմողական (երրորդ անձանցից զեկույցների) և խոսակցությունների մակարդակում առկա տվյալները և օգնել, որպեսզի գնահատող թիմը հաստատի բարեվարքության գնահատման մեջ ներառված խախտումների նախնական ցանկը:

Տեղերում այցերի ժամանակ ձեռք բերված տվյալները և տեղեկությունները առաջ են բերել ՎՄԿԽ-ում առկա խնդիրներն ավելի մեծ խորությամբ ուսումնասիրելու անհրաժեշտություն: Դրա համար կազմակերպվել են ծնողների, քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչների, տնօրենների և ուսուցիչների հետ հանդիպումներ ֆոկուս խմբերի ձևով: Հանդիպումները անցկացվել են Երևանում հունիսի 8-ին և 9-ին: Ֆոկուս խմբերին հաջորդել են խորացված գնահատումներ INTES-ի գնահատող թիմի և ՀՔԻ-ի միջև, որոնց օգնությամբ ամբողջացվել են եզրակացությունները, իսկ բաց մնացած հարցերը ստացել են պատասխաններ:

INTES-ի գնահատման վերջին փուլում եզրակացությունները ստուգվել և ճշգրտվել են, որից հետո ազգային փորձագետներից, որոշ շահակիցներից ընտրված, լայն հանրության ներկայացուցիչներից կազմված խումբը աշխատել և համաձայնեցրել է մի շարք առաջարկություններ և առաջնահերթ հետազոտ քայլեր: Դրանից հետո զեկույցը ներկայացվել է ազգային իրավասու մարմիններին՝ մեկնաբանությունների և փաստերի ուղղումների համար, ապա՝ նրանց արձագանքը ստանալուց հետո, բերվել է վերջնական տեսքի:

Ձեկույցի կառուցվածքը

Ձեկույցի առաջին գլխում ընդհանուր տեղեկություններ են ներկայացվում Հայաստանի նախադպրոցական կրթության և բարեվարքության միջավայրի, պետական և մասնավոր ՎՄԿԽ-ի մեծության, կառավարման, ֆինանսավորման և մարդկային ռեսուրսների վերաբերյալ: 2-րդից 4-րդ գլուխներում քննարկվում են բարեվարքության տարաբնույթ խախտումները, որոնք վերլուծության շրջանակում համարվել են ամենածանրը իրենց տարածվածության և առաջացրած հետևանքների պատճառով: Դրանք են նախադպրոցական կրթության մեջ ապօրինաբար ընդգրկումը, ֆավորիտիզմը կադրային որոշումներում և ֆինանսական միջոցների յուրացումը: Վերջին՝ 5-րդ գլխում, ամփոփ ներկայացվում են առաջարկությունները:

Բարեվարքության խախտումներին անդրադարձող գլուխների կառուցվածքը նույնն է, ինչ INTES-ի նախկին զեկույցներում (տես օրինակ՝ §Կոռուպցիայի դեմ պայքարը և բարեվարքության արմատավորումը Հայաստանի կրթական ոլորտում¹, ԲՀՀ-Հայաստան, 2016): Յուրաքանչյուր գլխի առաջին բաժնում (Ա բաժին) նկարագրվում է խախտումը, երկրորդում (Բ բաժին) վերլուծվում են խախտման հնարավորություն առաջացնող թերությունները, երրորդ բաժնում (Գ բաժին) քննարկվում են այն գործոնները, որոնք շահագրգռվածություն են առաջացնում տվյալ խախտումը կատարելու համար, իսկ գլխի վերջին մասում ներկայացվում են բարելավման վերաբերյալ առաջարկություններ:

Ընդհանուր տեղեկություններ նախադպրոցական համակարգի մասին

Բարեվարքության միջավայրը երկրում

Հայաստանի վերաբերյալ INTES-ի գնահատման նախորդ զեկույցում նշվել է, որ 2015 թվականի դրությամբ Հայաստանի քաղաքական համակարգը գործում էր քաղաքական և գործարար վերնախավերի փոխհամաձայնությամբ. նրանք էլ վերահսկում էին քաղաքական կյանքը և տնտեսությունը, և հիմնական գործող անձինք հաճախ ունեին համընկնող քաղաքական և տնտեսական շահեր: Զեկույցում նաև նշվել էր, որ տարածքային կառավարման մակարդակում տեղական իշխանություններն³ ունեն առավել մեծ թվով պարտականություններ նախադպրոցական կրթության մասով, լայն տարածում ունեն ոչ ֆորմալ ցանցերը և «վստահություն պայմանավորող ուժեղ գործոնները», որոնք փոխհատուցում էին պետական ինստիտուտների բացթողումները (§Կոռուպցիայի դեմ պայքարը և բարեվարքության արմատավորումը Հայաստանի կրթական ոլորտում¹, ԲՀՀ-Հայաստան, 2016):

Հակակոռուպցիոն լրջագույն մոնիթորինգի շրջանակում վերջերս արձանագրվել է, որ պետական պաշտոնյաների լայն տարածում գտած շահերի բախումները մենաշնորհացված տնտեսության և հասարակության կողմից

³ Սույն զեկույցում խոսքը դյուրընկալ դարձնելու նպատակով «տեղական իշխանություններ» արտահայտությունը կարող է հավասարապես վերաբերել տեղական ինքնակառավարման մարմինների և մարզերի մակարդակում գործող բոլոր այն կառույցներին, որոնք պատասխանատու են նախադպրոցական կրթության համար՝ ներառյալ համայնքները, համայնքապետարանները:

վերին օղակներում կոռուպցիայի առկայության փաստի պասիվ ընդունման հետ համատեղ, մինչ օրս կանխել են, որ Հայաստանն արդյունավետորեն անդրադարձ կատարի պետական հատվածի կոռուպցիոն դրսևորումներին և այս ամենն առավելապես ազդել է որոշ ոլորտների, մասնավորապես՝ կրթության ոլորտի վրա (OECD, 2018b): «Թրանսփարենսի ինթերնեշնլ» կազմակերպության Կոռուպցիայի համաշխարհային բարոմետրի վերջին հետազոտության տվյալներով հարցվածների 65%-ը Հայաստանում կոռուպցիայի դեմ պայքարի ուղղությամբ կառավարության գործադրած ջանքերին տվել է ցածր կամ շատ ցածր գնահատական⁴: «Freedom House»-ի՝ 2018 թվականի զեկույցում, որը մեջբերվել է ՏՀԶԿ-ի կողմից, ընդգծվել է, որ քաղաքական կամքի անբավարարությունը և գործադիր, օրենսդիր և դատական իշխանությունների կենտրոնացումը սակավաթիվ մի քանի անձանց ձեռքերում «ամրապնդել է կոռուպցիան» երկրում (Freedom House, 2018) (OECD, 2018b):

Հայաստանի կրթությանը վերաբերող բազմաթիվ նախկին զեկույցներում ընդգծվել է, որ կոռուպցիան լայն տարածում գտած և անզիջում խնդիր է այդ ոլորտի բոլոր մակարդակներում⁵, իսկ վերջերս կառավարությունը խոստովանեց, որ այն առնչվում է նաև նախադպրոցական կրթությանը: Հակակոռուպցիոն ռազմավարության գործողությունների վերջին (2017 թ.) ծրագրում իշխանությունները նախադպրոցական կրթության համակարգում ցույց են տվել բարեվարքության ռիսկերի և կոռուպցիոն վարքագծի դրսևորման այնպիսի կարևոր գործառույթներ, ինչպիսիք են կադրային քաղաքականությունը, երեխաների ընդունելությունը և ֆինանսների կառավարումը⁶:

Արձագանքելով այդ և հարակից ամենատարբեր խնդիրներին՝ 2018 թվականի ապրիլին համաժողովրդական բողոքի զանգվածային ցույցեր մեկնարկեցին մայրաքաղաք Երևանում: Ստանալով «Թավշյա հեղափոխություն» անվանումը՝ ցույցերն ի վերջո հանգեցրին վարչապետի հրա-

⁴ Լրացուցիչ տեղեկությունների և հետազոտության տվյալների համար տե՛ս the Global Corruption Barometer for Armenia in 2016 here <https://transparency.am/en/gcb>:

⁵ Տե՛ս, օրինակ, (Policy Forum Armenia, 2013) (Livi, Iwinska, & Geven, 2013) (OSF-Armenia, 2016) (Milovanovitch & Lapham, Good Intentions Cast Long Shadows: Donors, Governments, and Education Reforms in Armenia and Ukraine, 2018) (OECD, 2018b):

⁶ Տե՛ս Կրթության ոլորտում հակակոռուպցիոն միջոցառումների՝ 2015-2018 թթ. ծրագիրը (հետայսու՝ «Ծրագիր»), որը կոչվում է «Կոռուպցիոն ռիսկերը կրթության ոլորտում և դրանց չեզոքացումը և/կամ նվազեցումը»:

ժարականին և կառավարության փոփոխությանը: Բողոքի ցույցերի առաջնորդ, ներկայումս վարչապետ Նիկոլ Փաշինյանի կողմից հեղափոխության օրերին բազմիցս կրկնված «մարտակոչերը» վերաբերում էին նաև «տնտեսական արհեստական մենաշնորհները» կազմաքանդելուն, ժողովրդավարությունը վերականգնելուն և «կոռուպցիան արմատախիլ անելուն»⁷:

Թավշյա հեղափոխությունը ժամանակով համընկավ բարեվարքության սույն գնահատման մեկնարկի հետ, և մի քանի ամիս անց՝ այն վերջնական տեսքի բերելիս, երբ կրթության կենտրոնական և տարածքային մարմինները դեռ վերագնահատում էին ընթացող բարեփոխումները և նորերն էին քննարկում խորհրդարանական ընտրությունների նախաշեմին, դեռևս չափազանց վաղ էր համակարգային լուրջ փոփոխություններ ակնկալել: Չնայած նախատեսված մի շարք օրենսդրական փոփոխություններին, ներառյալ՝ բարձրագույն և նախադպրոցական կրթության մասին նոր օրենքները՝ դեռևս մեծապես պահպանվում էին համակարգային այն վաղեմի խնդիրները, որոնք տարիներ շարունակ նպաստել էին ոլորտում կոռուպցիայի աճմանը: Նույնը վերաբերում է նաև պետական այլ ոլորտներին (OECD, 2018b):

Այնուամենայնիվ մեկ բան կարծեք փոխվել է. դա քաղաքական և սոցիալական մթնոլորտն է երկրում, որը հեղափոխությունից ի վեր կրթության և հատկապես նախադպրոցական կրթության բարեփոխումների համար այսօր ավելի շահեկան է, քան ԽՍՀՄ-ից Հայաստանի անկախանալուց հետո երբևէ: Ժողովրդական աջակցություն կա հակակոռուպցիոն պայքարի համար, և կառավարությունն ըստ ամենայնի կամք կդրսևորի այդ ուղղությամբ՝ քայլեր ձեռնարկելով չարաշահումների դեմ: Հարմար պահ է հասունացել վաղուց անհրաժեշտ բարեփոխումների իրականացման համար:

Այս զեկույցը վերջնական տեսքի բերելիս իշխանությունները փաստացի դիտարկում էին սույն վերլուծության մեջ բազմաթիվ բարելավումների կապակցությամբ արված առաջարկությունների իրականացման ռեալ հնարավորությունները, որոնցից շատերը նախատեսվում են «Նախադպրոցական կրթության մասին» նոր օրենքի նախագծում:

⁷ Տե՛ս, օրինակ, <https://armenpress.am/eng/news/932776.html>, <http://www.panarmenian.net/eng/news/256720/> և <https://www.france24.com/en/20180705-new-armenia-pm-targets-former-elite-graft-crackdown>:

Նախադպրոցական ցանցի մեծությունը և կառուցվածքը

«Կրթության մասին» օրենքի համաձայն՝ ՎՄԿԽ-ն հանրակրթության համակարգի անքակտելի մաս է⁸, որը հոգում է 0-ից 6 տարեկան երեխաների նախադպրոցական կարիքներն այն ժամանակ, երբ նրանք մուտք են գործում պարտադիր կրթության համակարգ:

Նախադպրոցական հաստատությունները Հայաստանում կարող են տարբերվել ըստ սպասարկվող տարիքային խմբերի (մսուրներ՝ 0-ից 3 տարեկանների համար, մանկապարտեզներ՝ 3-ից 5 տարեկանների համար, և դպրոցահենք մանկապարտեզներ, որոնք 5-ից 6 տարեկաններին նախապատրաստում են դպրոցի առաջին դասարանի համար) և ըստ սեփականության տեսակի՝ պետական, համայնքային (հանրային մանկապարտեզների ճնշող մեծամասնությունը Հայաստանում համայնքային են) կամ մասնավոր: Երեխաների տարիքը վճռորոշ գործոն է մանկապարտեզներում ընդունելության տեղերի թիվը որոշելիս: ԿԳՆ-ի հրամանի⁹ համաձայն, որը պարտադիր է Հայաստանում գործող բոլոր պետական և մասնավոր նախադպրոցական հաստատությունների համար, երեխաների առավելագույն թիվը չի կարող գերազանցել 30-ը երեքից վեց տարեկանների պարագայում, 20-ը՝ մեկից երեք տարեկանների դեպքում, և 15-ը՝ մեկ տարեկան կամ մեկից տարեկանից փոքր երեխաների պարագայում:

2016 թվականին Հայաստանի ՎՄԿԽ ցանցը կազմված էր 113 մսուրներից (որոնցից 5-ը՝ մասնավոր), 575 մանկապարտեզներից (որոնցից 37-ը՝ մասնավոր) և դպրոցահենք 33 մանկապարտեզներից (որոնցից 10-ը՝ մասնավոր), այսինքն՝ նախադպրոցական հաստատությունների ընդհանուր թիվը 721 էր (տես Աղյուսակ 1/Էջ 17), դրանցում սպասարկվող երեխաների թիվը՝ 72,286 (NSS, 2017): Հաճախողների ընդհանուր թվի կեսը (32,587) և մասնավոր մանկապարտեզներ հաճախողների ամբողջ թվաքանակը (2,105 երեխաներ՝ 52 հաստատություններում) գտնվում են Երևանում: Իրավիճակի վերաբերյալ տեղեկատվական զեկույցի համաձայն՝ հաճախելիության ցուցանիշը քաղաքային բնակավայրերում գրեթե կրկնակի բարձր է, քան գյուղական բնակավայրերում:

⁸ «Կրթության մասին» Հայաստանի Հանրապետության 1999 թ. օրենքը, հոդված N^o10:

⁹ ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի՝ 2007 թվականի թիվ 29-Ն հրամանը:

2015-2016 թվականներին մինչև 3 տարեկան երեխաների հաճախելիության ցուցանիշը (ISCED 01) ընդամենը 6% էր: Երեխաների մեծ մասը՝ սկսած երեք տարեկանից, հաճախում է նախակրթարան: Այդ տարիների ընթացքում, ըստ պաշտոնական տվյալների, 3-ից 5 տարեկան տարիքային խմբի մասնակցության ցուցանիշը 38.3% էր, որը միջազգային համեմատության տեսանկյունից շատ ցածր է (տե՛ս Գծապատկեր 1/ էջ 18): ՎՄԿԽ միջին հաճախելիությունը ՏՀԶԿ երկրներում 2015 թվականին եղել է մոտ 86.7%, իսկ ԵՄ-ում՝ մոտ 89%: Գծապատկեր 1-ում ներառված պետություններից միայն Թուրքիան, Ինդոնեզիան և Սաուդյան Արաբիան են ունեցել ՎՄԿԽ-ի մասնակցության ավելի ցածր ցուցանիշներ, քան Հայաստանը:

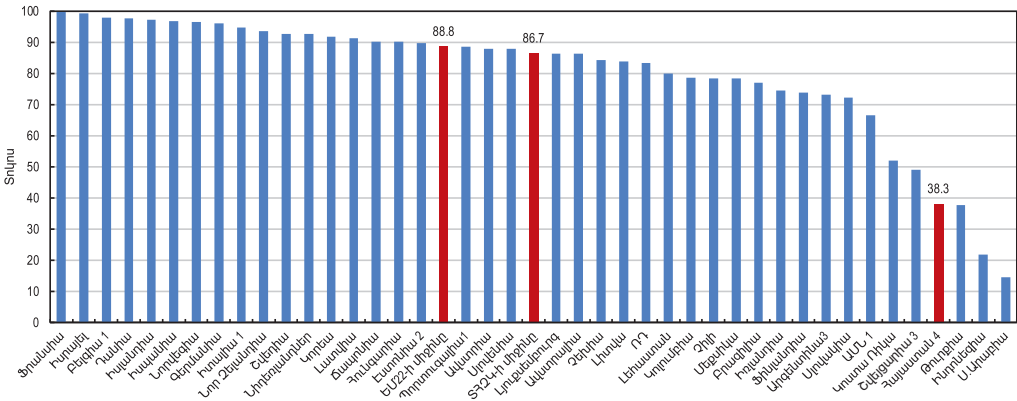
Համայնքային, գերաբնակչական և ոչ պետական նախադպրոցական հաստատությունների թիվը ՀՀ մարզերում և Երևան քաղաքում (2016 թ.)

Աղյուսակ 1. Նախադպրոցական հաստատությունների թիվը Հայաստանում՝ ըստ տեսակի և սեփականության ձևի (2016 թ.):

	Ընդամենը՝ պետական և մասնավոր				Որից.							
					Պետական և համայնքային				Մասնավոր			
	Մտուրներ	Մանկապարտեզներ	Պարոցահենք մանկապարտեզներ	Ընդամենը	Մտուրներ	Մանկապարտեզներ	Պարոցահենք մանկապարտեզներ	Ընդամենը պետական	Մտուրներ	Մանկապարտեզներ	Պարոցահենք մանկապարտեզներ	Ընդամենը մասնավոր
Երևան	12	192	15	219	7	155	5	167	5	37	10	52
Արագածոտն	13	15	-	28	13	15	-	28	-	-	-	-
Արարատ	9	63	6	78	9	63	6	78	-	-	-	-
Արմավիր	3	53	-	56	3	53	-	56	-	-	-	-
Գեղարքունիք	11	31	-	42	11	31	-	42	-	-	-	-
Լոռի	6	60	-	66	6	60	-	66	-	-	-	-
Կոտայք	10	42	-	52	10	42	-	52	-	-	-	-
Շիրակ	24	25	1	50	24	25	1	50	-	-	-	-

Աղբյուրը. (NSS, 2017)

Գծապատկեր 1. Վաղ մանկական կրթական համակարգ 3-ից 5 տարեկանների ներգրավվածության միջին ցուցանիշը. Հայաստան, ՏՀԶԿ և ՏՀԶԿ-ի գործընկեր պետություններ (2015 թ.)



Ծանոթագրություններ. Պետությունները դասակարգված են նվազողական կարգով՝ ըստ 3-ից 5 տարեկանների հաճախելիության միջին ցուցանիշի (ISCED 01 + 02 + ISCED 1): 1. Ներառում է միայն նախատարրական կրթությունը 2-3 տարեկանում (ISCED 02), 2. ներառում է վաղ մանկության զարգացման ծրագրերը 4-5 տարեկանում (ISCED 01), 3. բազային տարին՝ 2014 թ., 4. ներառում է ներգրավվածությունը 6 տարեկանում:

Աղբյուրները. (OECD, 2017b, p. Table C2.1); (UNICEF, 2016)

Երևանում գործում են նաև մասնավոր սեփականատերերի պատկանող մի շարք կառույցներ, որոնք արտոնագրված չեն որպես նախակրթարաններ, սակայն մատուցում են տարատեսակ ծառայություններ, որոնք ՏՀԶԿ-ի և ԵՄ պետություններում կիրառելի ընդհանուր սահմանումների համաձայն կարող էին համարվել ՎՄԿԽ (OECD, 2001) (Cleveland & Krashinsky, 2004). Նմանօրինակ ծառայություններից է մասնավորապես շաբաթը մի քանի անգամ երեխաների ցերեկային խնամքի կազմակերպումը: Իրավիճակի վերաբերյալ տեղեկատվական զեկույցում նշվում է, որ այդ կառույցների մեծ մասը գրանցված է որպես սահմանափակ պատասխանատվությամբ ընկերություն (ՍՊԸ)՝ «երեխայի զարգացման կենտրոն», «երեխաների քուլեջ» և նմանօրինակ այլ անվանումներով, և պատկանում է հասարակական կազմակերպությունների կամ մասնավոր սուբյեկտների: Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ այդ կառույցները արտոնագրված չեն և չեն ներառվում ՎՄԿԽ համակարգի հաշվարկներում և չեն ընկնում ԿԳՆ-ի պատասխանատվության ներքո, ուրեմն համակարգված վերահսկողություն չի իրականացվում դրանց ծառայությունների և որակի նկատմամբ, և չկան վիճակագրական տվյալներ դրանց թվի, մեծության և գործառությունների մասին:

Չնայած փաստական տվյալների անբավարարությանը՝ սույն գնահատման համար տեղերում կազմակերպված այցերը ցույց են տալիս, որ այդ «ստվերային» նախակրթարանները (հետայսու կանվանվեն նաև «զարգացման կենտրոններ») ահռելի ժողովրդականություն են վայելում Երևանում որպես այլընտրանք պետական և մասնավոր մանկապարտեզներին, որոնք հաճախ գերբեռնված են (պետականները) կամ չափազանց թանկ արժեն (մասնավորները): Մասնավոր մանկապարտեզներ են հաճախում մասնավորապես կրթության ավելի բարձր մակարդակ ունեցող այն ընտանիքների երեխաները, որոնցում երկու ծնողներն ունեն աշխատանք, նրանց աշխատաժամերն երկար են, նյութական պայմանները՝ բարենպաստ: Իսկ պետական մանկապարտեզներ հաճախում են թե՛ ապահովված, թե՛ անապահով ընտանիքների երեխաները (Babloyan, 2017):

Կառավարումը և քաղաքականությունը

Օրենսդրական դաշտ

Բարեվարքության գնահատման սույն զեկույցը գրելիս Հայաստանի ՎՄԿԻս ոլորտը կարգավորվում էր «Կրթության մասին» 1999 թվականի, «Նախադպրոցական կրթության մասին» 2005 թվականի և «Հանրակրթության մասին» 2009 թվականի օրենքներով, իսկ ոլորտի զարգացման տեսլականն արտացոլված էր Կրթության՝ մինչև 2030 թվականը զարգացման պետական ծրագրի¹⁰ մեջ: Կառավարման որոշ խնդիրներ, օրինակ՝ տեղական մակարդակում ՎՄԿԻս-ի կազմակերպման պարտականությունները և ընդհանրապես իրավունքները և պարտավորությունները նախատեսված են «Տեղական ինքնակառավարման մասին» և «Երեխայի իրավունքների մասին» ՀՀ օրենքներում¹¹: INTES-ի տեղեկատվական զեկույցում թվարկվում են նաև մի շարք ենթաօրենսդրական ակտեր, որոնցով սահմանվում են նախադպրոցական կրթության կազմակերպման տեխնիկական առանձնահատկությունները. օրինակ՝ նախադպրոցական կազմակերպությունների սանիտարական նորմերը և կանոնները հաստատելու մասին 2002

¹⁰ ԿԳՆ-ն աշխատում էր նաև նախադպրոցական կրթության մասին օրենքի նոր նախագծի վրա, որը INTES-ի սույն զեկույցը պատրաստելու պահին դեռևս ավարտված չէր:

¹¹ Տես «ՀՀ օրենքը Տեղական ինքնակառավարման մասին», «ՀՀ օրենքը Երեխայի իրավունքների մասին»:

թվականի հրամանը, նախադպրոցական ուսումնական հաստատությունների խմբերի խտության նորմատիվների, աշխատողների վարձատրության մասին հրամանները, Աշխատանքային օրենսգիրքը, կրթական ծրագրերի իրականացման լիցենզավորման կարգը և այլն: Բացի դրանից՝ մասնավոր մանկապարտեզների վրա տարածվում են նաև մասնավոր ձեռնարկությունների նկատմամբ կիրառելի օրենքները. օրինակ՝ Հարկային օրենսգիրքը¹²:

Կառավարման և հաշվետվողականության մեխանիզմները

Օրենքների, ենթաօրենսդրական ակտերի և ռազմավարությունների այս ամբողջության համաձայն՝ ՎՄԿԽ-ի կազմակերպման պատասխանատվությունը վերաբերում է կենտրոնական և տեղական իշխանություններին և չորս ճյուղային նախարարություններին: Կենտրոնական մակարդակում ԿԳՆ-ը պատասխատու է նախադպրոցական կրթության ազգային քաղաքականությունը մշակելու, ինչպես նաև իր լիցենզավորման վարչության և կրթության տեսչական մարմնի միջոցով քաղաքականության իրականացումը մշտադիտարկելու համար: Առողջապահության նախարարությունը պատասխանատու է նախադպրոցական համակարգում ընդգրկված երեխաների բարօրության ապահովման համար: Աշխատանքի և սոցիալական հարցերի նախարարությունը զբաղվում է աղքատության կրճատմամբ և երեխաների զարգացման համար բարենպաստ պայմանների ստեղծմամբ, իսկ տարածքային կառավարման նախարարությունը պատասխանատու է կենտրոնական բյուջեից համայնքային բյուջեներին միջոցներ հատկացնելու, այդ թվում նաև նախադպրոցական կրթությանն ուղղվող ֆինանսական միջոցներ տրամադրելու համար (Peeters, Van Laere, & Gevorgyan, Pre-school Education in Armenia: Background Paper, 2018):

Մարզային և համայնքային մակարդակներում մարզպետը, իսկ 2016 թվականից սկսած՝ նաև համայնքապետը պատասխանատու են նախադպրոցական կրթության պետական քաղաքականության իրականացման համար, որը ենթադրում է նախադպրոցական տարիքի երեխաների հաշվառում, պետական մանկապարտեզների տնօրենների ընտրություն, նշանակում և ազատում, նախադպրոցական տարիքի երեխաների առողջապահության

¹² Տես ՀՀ հարկային օրենսգիրք:

կազմակերպում, մասնակցություն նախադպրոցական ծրագրերի մշակմանը և նախադպրոցական հաստատությունների բացմանը և վերանորոգմանը¹³: Պետական մանկապարտեզների մեծամասնության (654-ը 669-ից) գործունեությունը կազմակերպվում է տեղական համայնքների կողմից: 2016 թվականին ընդամենը 15-ն էին պատկանում ճյուղային նախարարություններին կամ պետական գերատեսչություններին և գտնվում էին կենտրոնական կառավարության պատասխանատվության ներքո (NSS, 2017):

Թե՛ լիցենզավորված, թե՛ չլիցենզավորված նախակրթարանները գործում են եկամուտների հավաքագրման համայնքային մարմինների լիազորությունների դաշտում, մինչդեռ պետական և լիցենզավորված մասնավոր նախակրթարանները կանոնավոր կերպով ստուգումների են ենթարկվում նաև արտաքին վերահսկողության տարբեր մարմինների, օրինակ՝ կրթության տեսչական մարմնի, առողջապահական տեսչության և այլոց կողմից (Peeters, Van Laere, & Gevorgyan, Pre-school Education in Armenia: Background Paper, 2018):

Քաղաքականության գերակայությունները

Հայաստանում ՎՄԿԽ ոլորտում ռազմավարական գերակայությունները նախատեսվել են *Նախադպրոցական կրթության 2008-2015 թթ. պետական ռազմավարական ծրագրով* (MoES, 2005), որն այժմ այլևս չի գործում, ինչպես նաև դրա ընդունումից հետո ընդունված մեկ այլ փաստաթղթով՝ *Նախադպրոցական կրթության բարեփոխումների 2008-2015 թթ. ռազմավարական ծրագրով* (MoES, 2008): Նշված երկու փաստաթղթերով սահմանվել են միջազգային հանձնառություններին համահունչ այնպիսի գերական ծրագրեր, ինչպիսիք են, օրինակ, ՄԱԿ-ի Հազարամյակի զարգացման նպատակները, որոնք հիմնականում վերաբերում են նախադպրոցական կրթությունը նաև առավել խոցելի վիճակում գտնվող տարածաշրջաններում հասանելի դարձնելուն, 2015 թվականի դրությամբ ավագ նախադպրոցական տարիքի երեխաների դպրոցական պատրաստականության մակարդակը բարձրացնելուն. ըստ այդ ծրագրի իրականացման՝ դպրոցի առաջին դասարան հա-

¹³ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենք, հոդված 46, INTES-ի գնահատման համար կազմված տեղեկատվական զեկույց (Peeters, Van Laere, & Gevorgyan, Pre-school Education in Armenia: Background Paper, 2018):

ճախելուց մեկ տարի առաջ արդեն ապահովվում է ՎՄԿԽ-ում տարիքային այդ խմբի երեխաների գրեթե համընդհանուր մասնակցությունը: «Հայաստանի Հանրապետության կրթության մինչև 2030 թվականը զարգացման պետական ծրագրի» նախագծում նշվում է, որ Հայաստանը ձգտելու է մինչև 2030 թվականը բարելավել 3-6 տարեկան բոլոր երեխաների համար հավասար հասանելի և որակյալ նախադպրոցական կրթության մատչելիություն և ապահովել 5 տարեկանների առավել ընդգրկվածություն¹⁴:

Տեղեկատվական զեկույցում նշվում է նաև այլ կառույցների և անձանց հետազոտությունների մասին, որոնցում արձանագրվել են մի շարք ֆինանսական և կազմակերպչական խոչընդոտներ, որոնց պատճառով նշված նպատակները դեռևս ոչ ամբողջությամբ են իրագործվել. նշվում է, որ գերակայությունները տեղափոխվել են *Կրթության՝ մինչև 2030 թվականը զարգացման պետական ծրագրի* մեջ, որում վերահաստատվում է նախադպրոցական ավագ տարիքի երեխաների՝ ՎՄԿԽ-ում հնարավորինս լայն ընդգրկվածությունն ապահովելու մտադրությունը: Այդ տարիքային խմբից ցածր տարիքի երեխաները մինչ օրս ուղղակիորեն չեն թիրախավորվել նախադպրոցական համակարգի բարեփոխման գերակայություններում:

Մարդկային ռեսուրսները

Հայաստանի պետական մանկապարտեզներում նախադպրոցական աշխատողների հետ աշխատանքային հարաբերությունների իրավասությունը վերապահված է տեղական ինքնակառավարման մարմիններին, իսկ մասնավոր կազմակերպություններին՝ նախադպրոցական բիզնեսի սեփականատիրոջը: Պետական և մասնավոր մանկապարտեզների աշխատողների թիվը կախված է ընդգրկվող երեխաների թվի, երեխա-դաստիարակ հարաբերակցության նվազագույն պահանջներից և ՎՄԿԽ-ի հաստիքացուցակից, որոնք հաստատվում են ԿԳԼ-ի կողմից: Հաստիքացուցակը ներառում է կառավարչական, մանկավարժական և օժանդակ աշխատողների: Կառավարչական և մանկավարժական հաստիքացուցակում են տնօրենը, մեթոդիստը, նախադպրոցական դաստիարակը, հատուկ մանկավարժը, սոցիալական մանկավարժը, հոգեբանը, երաժշտության դաստիարակը,

¹⁴ <https://www.e-draft.am/projects/528/about>:

պարի դաստիարակը և այլք: Օժանդակ աշխատողների թվում կարող են լինել բուժքույրը, գլխավոր հաշվապահը, հաշվապահ-գանձապահը, տնտեսվարը, պահեստապետը, գործավարը, շեֆ-խոհարարը, օժանդակ բանվորը, լվացարարը, հավաքարարը և այլք¹⁵:

2016 թվականին նախադպրոցական համակարգում (մասնավոր և պետական) աշխատում էին թվով 13,597 աշխատողներ, այդ թվում՝ 703 տնօրեններ և 6,016 դաստիարակներ ու դաստիարակի օգնականներ, մեծ մասը՝ կանայք: Այդ դաստիարակների ավելի քան 61%-ը կան համեմատաբար նոր էր իր աշխատանքի մեջ (6 տարուց պակաս աշխատանքային ստաժ), կան բավական փորձված էր՝ շնորհիվ 16 և ավել տարիների աշխատանքային փորձի (NSS, 2017): Ափսոս, որ տվյալներում ներառված չէ աշխատողների թվի բացվածքը՝ ըստ նախադպրոցական հաստատության սեփականության ձևի:

Դատելով երեխա-դաստիարակ թվային հարաբերակցության միջին ցուցանիշի վերաբերյալ պաշտոնական տվյալներից՝ ՎՄԿԽ-ի ներկայիս ցանցն իր մեծությամբ չունի մանկավարժների թվային անբավարարության էական խնդիրներ: Այնքանով, որքանով տվյալներն համեմատելի են, մարզերի մեծ մասում միջինում երեխա-դաստիարակ թվային հարաբերակցության ցուցանիշը Հայաստանում ավելի բարձր է, քան ՏՀԶԿ-ի կամ ԵՄ-ի պետությունների մեծ մասում (տես Աղյուսակ 2): Օրինակ, Լոռու մարզում մեկ դաստիարակին բաժին է ընկնում միջինը 6 երեխա, իսկ Շիրակի և Գեղարքունիքի մարզերում հարաբերակցությունը համապատասխանաբար 9:1 և 10:1 է: Արմավիրում և Արարատում հարաբերակցությունը 11:1 է: ԵՄ պետությունների միջինը 12:1 է, իսկ ՏՀԶԿ-ի պետություններում մեկ դաստիարակին բաժին է ընկնում նախադպրոցական տարիքի 13 երեխա: Դա նույն հարաբերակցությունն է, ինչ՝ Երևանում, Կոտայքում և Արագածոտնում: Միայն Տավուշում է հարաբերակցությունն ավելի ցածր եղել. մեկ դաստիարակին բաժին է ընկնում 16 երեխա, որը համեմատական առումով հավասար կամ ավելի լավ ցուցանիշ է, քան ՎՄԿԽ-ի զարգացած համակարգ ունեցող այնպիսի պետությունների ցուցանիշները, ինչպիսիք են Նիդեռլանդները (նույնպես՝ 16:1) կամ Ֆրանսիան (22:1):

¹⁵ ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի՝ 2007 թվականի թիվ 29-Ն հրամանը՝ 2017 թվականի թիվ 1318-Ն հրամանով կատարված փոփոխություններով հանդերձ:

Որոշ զեկույցներում (Babloyan, 2017), սակայն, նշվում է նաև լրացուցիչ օժանդակության կարիք ունեցող այն երեխաների համար մասնագետների անբավարարության մասին, ովքեր ընդգրկված են կամ պետք է ընդգրկված լինեն սովորական մանկապարտեզներում:

Աղյուսակ 2. Երեխաների և մանկավարժների թվային հարաբերակցությունը նախադպրոցական կրթության համակարգում. Հայաստան (2016 թ.) և SՀԶԿ-ի անդամ որոշ պետություններ և այլ պետություններ (2015 թ.):

Վաղ մանկության կրթության և զարգացման ծրագրեր = ISCED 01, նախատարրական կրթություն = ISCED 02:

Պետություն/շրջան	Ծանրություն	Երեխա/մանկավարժ հարաբերակցություն
Իսլանդիա		4
Նոր Զելանդիա		5
Լոռի	2.3	6
Շվեդիա		6
Գերմանիա, Սլովենիա		8
Էստոնիա, Կորեա		9
Շիրակ	2.3	9
Գեղարքունիք	2.3	10
Լատվիա		10
Լիտվա, Ռուսաստան, Սաուդյան Արաբիա Լյուքսեմբուրգ		11
Արմավիր, Արարատ	2.3	11
Հայաստան, միջինը	2.3	11
Վանաձոր, Սյունիք	2.3	12
ԵՄ22, միջինը		12
Կոստա Ռիկա, Հունգարիա, Սլովակիայի Հանրապետություն		12
SՀԶԿ, միջինը		13
Նորվեգիա, Ավստրիա, Իսպանիա, Իտալիա Չեխիա		13
Երևան, Կոտայք, Արագածոտն	2.3	13
Ճապոնիա, Լեհաստան, Ինդոնեզիա		15
Տավուշ	2.3	16
Նիդեռլանդներ		16
Բրազիլիա		18
Չինաստան		20
Ֆրանսիա	1	22
Մեքսիկա		24
Չիլի		25

Ծանոթագրություններ. 1. Միայն պետական և կառավարությունից կախված մասնավոր հաստատությունների տվյալներ, 2. բազային տարին՝ 2016 թ.: Մանկավարժների տվյալները կարող են հիմնված չլինել լրիվ դրույքի համարժեքի վրա, 3. ներառում է ISCED-ի 01, 02 և 1 մակարդակները:

Աղբյուրները. (OECD, 2017b, p. Table C2.2); (NSS, 2017):

Ֆինանսական միջոցները

Չնայած «Կրթության մասին» օրենքով նախատեսվում է, որ նախադպրոցական հաստատությունների ֆինանսավորման հիմնական աղբյուրը պետական բյուջեն է, սակայն նախադպրոցական հաստատություններին թույլատրված է նաև բազմազանեցնել իրենց եկամուտների աղբյուրները՝ լրացուցիչ եկամուտներ ստանալով վճարովի ուսումնական գործունեությունից և հարակից ծառայություններից, իրավաբանական և ֆիզիկական անձանց ներդրումներից/նվիրատվություններից և թույլատրելի ցանկացած այլ աղբյուրից: Մասնավոր հաստատությունները կարող են ունենալ եկամտի աղբյուրների նույն տեսականին՝ բացառությամբ պետական բյուջեից ֆինանսավորման¹⁶:

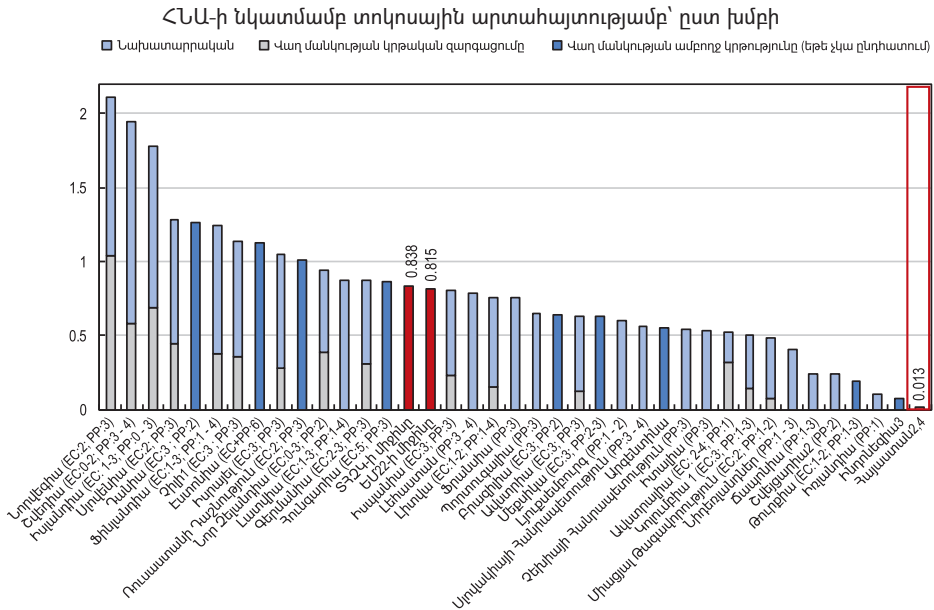
Բացի պետական ենթակայության տակ գտնվող մանկապարտեզներից (որոնց ընդհանուր թիվը 15 է), նախադպրոցական հաստատությունների պետական ֆինանսավորումը Հայաստանում ստացվում է տեղական (համայնքային) բյուջեներից: Գումարը հաշվարկվում է ըստ յուրաքանչյուր ամսվա՝ հաշվի առնելով յուրաքանչյուր նախադպրոցական հաստատության փաստացի հաճախելիությունը: Բացառությամբ Երևանի, որտեղ քաղաքապետարանը հանձնառել է նախադպրոցական կրթությունը տրամադրել անվճար, երկրի մարզերում գործող մանկապարտեզները վճարներ են գանձում ծնողներից՝ սննդամթերք գնելու և լրացուցիչ այլ ծախսեր հոգալու նպատակով: Վճարները մարզերում կարող են միմյանցից տարբերվել՝ պայմանավորված յուրաքանչյուրի մարզի տնտեսական վիճակով և կիրառվող ֆինանսավորման բանաձևով: Տեղեկատվական զեկույցի համաձայն՝ բանաձևում կարող են հաշվի առնվել հաճախող երեխաների փաստացի թիվը (ինչպես՝ Երևանում) կամ տարվա շրջանակում մանկապարտեզի համար հաստատված երեխաների պլանավորված թիվը և/կամ այլ չափորոշիչներ և գործոններ: Ծնողները նույնպես կարող են կամավոր գումար նվիրաբերել, սակայն այդ նվիրատվություններից ստացվող եկամուտը տնօրինվում է նախադպրոցական հաստատության կանոնավոր բյուջեից առանձին (լրացուցիչ մանրամասներ համար տես 4-րդ գլուխը):

Հենց այս բազմազանությունը կարող է լինել նախադպրոցական կրթության համար կատարվող մասնավոր ծախսերի վերաբերյալ տվյալների բացակայության պատճառ: Մասնավոր աղբյուրներից ստացվող եկամուտներ

¹⁶ «Կրթության մասին» Հայաստանի Հանրապետության 1999 թվականի օրենք, հոդվածներ N⁹N⁹46 և 47:

րի, օրինակ՝ վճարների հաշվապահական հաշվառման բացակայությունը այնուամենայնիվ չի խանգարում՝ հասկանալու, որ Հայաստանում ազգային հարստության համեստ մասնաբաժինն է ծախսվում վաղ մանկության կրթության և խնամքի վրա: 2016 թվականին (դա վերջին տարին է, որի վերաբերյալ առկա էին տվյալներ) ՎՄԿԽ-ի համար կատարված ընդհանուր հանրային ծախսերը կազմել են 665.5 միլիոն ՀՀ դրամ¹⁷, որը կազմել է տվյալ տարվա ՀՆԱ-ի 0.01%-ը: Գծապատկեր 2-ում երևում է, որ դա խիստ ցածր է միջազգային չափանիշների համեմատությամբ. դա մոտ 80 անգամ ցածր է, քան նույն տարվա ընթացքում ՏՀԶԿ պետությունների միջին ծախսերը, և մոտ 10 անգամ ցածր, քան ՏՀԶԿ-ի պետությունների շարքում ՎՄԿԽ-ի վրա ամենաքիչ գումար ծախսած պետության (Իռլանդիայի) ցուցանիշը:

Գծապատկեր 2. Վաղ մանկության կրթական հաստատությունների վրա ծախսվող գումարը ՀՆԱ-ի նկատմամբ. Հայաստան (2016 թ.) և ՏՀԶԿ պետություններ (2014 թ.)



Ծանոթագրություններ. Փակագծերի թիվը համապատասխանում է վաղ մանկության (EC) և նախատարրականի (PP) կրթական զարգացման տեսական տևողությանը: Պետություններն աստիճանակարգված են նվազման կարգով՝ ըստ կրթական հաստատությունների վրա կատարվող պետական և մասնավոր ծախսերի:

1. Բազային տարին՝ 2015 թ., 2. միայն պետական ծախսեր, 3. բազային տարին՝ 2013 թ., 4. բազային տարին՝ 2016 թ.:

Աղբյուրները. (OECD, 2017b, p. Table C2.3); (NSS, 2017); (Peeters, Van Laere, & Gevorgyan, Pre-school Education in Armenia: Background Paper, 2018):

¹⁷ <http://www.edrc.am/resources/useful-resources/mtef-annual-budgets:>

Այս տվյալներն ըստ էության հաստատում են լայն տարածում գտած այն կարծիքը, որ Հայաստանի նախադպրոցական ոլորտում ռեսուրսները չեն բավականացնում: Այնուհանդերձ միջին ցուցանիշի տակ թաքնված են ՎՄԿԽ-ի ֆինանսավորման զգալի տարբերությունները մարզերի և մայրաքաղաք Երևանի, ինչպես նաև գյուղական և քաղաքային բնակավայրերի միջև (World Bank, 2017) (Peeters, Van Laere, & Gevorgyan, 2018): Ավելին, Հայաստանի պարագայում Գծապատկեր 1-ը ներառում է միայն ընթացիկ ծախսերը՝ աշխատավարձեր, սնունդ, կոմունալ ծառայություններ, ընթացիկ պահպանություն և այլն, որոնք միայն ապահովում են նախադպրոցական ցանցի ներկայիս վիճակը: Միևնույն ժամանակ ՎՄԿԽ-ում ենթակառուցվածքի բարելավման և ընդգրկվածության հնարավորությունների ավելացման համար կապիտալ ներդրումների սուր պակաս է զգացվում, որով էլ հենց բացատրվում է թե՛ քաղաքային, թե՛ գյուղական բնակավայրերում հարյուրավոր համայնքների՝ նախադպրոցական կրթության հասանելիությունից զուրկ մնալու փաստը (UNESCO, 2015):

Ֆինանսավորման բացերի մի մասը լրացնում են ծնողների նվիրատվությունները (այս մասին լրացուցիչ տե՛ս 4-րդ գլուխը) և դոնորների շնայլ, թեպետ անբավարար չափով համակարգվող օժանդակությունը (World Bank, 2012; Babloyan, 2017): Օրինակ, Կրթության որակի և համապատասխանության երկրորդ ծրագրի շրջանակում, որն իրականացվել է 2009-ից 2015 թվականներին 25 միլիոն ԱՄՆ դոլարի բյուջեով, ինչպես նաև Կրթության բարելավման ծրագրով (ԿԲԾ), որն իրականացվել է մինչև 2019 թվականը 30 միլիոն ԱՄՆ դոլարի բյուջեով, Համաշխարհային բանկը Հայաստանի ողջ տարածքում օժանդակություն է ցուցաբերել 280 համայնքների մոտ 8,000 նախադպրոցական տեղերով, իսկ 2010-ից 2017 թվականներին մոտ 57 նախադպրոցական հաստատություններ է բացել երկրի տարբեր մարզերում¹⁸: Միևնույն ժամանակ՝ 2011-ից 2016 թվականներին, «Save the Children» կազմակերպությունը (միջազգային ոչ կառավարական կազմակերպություն է) դպրոցահենք 21 նախադպրոցական հաստատություններ է բացել՝ հասանելիություն ապահովելով մոտ 3,600 երեխաների և հնարավոր դարձնելով նրանց անցումը տարրական դպրոց (Babloyan, 2017): ՄԱԿ-ի մանկական հիմնադրամը նույնպես օժանդակություն է ցուցաբերել ՎՄԿԽ-ի

¹⁸ <http://projects.worldbank.org/P130182/education-quality-project?lang=en>

հասանելիության ընդլայնմանը՝ ստեղծելով նախադպրոցական այլընտրանքային մեխանիզմ երկրի առավել խոցելի համայնքներում և փորձարկելով վաղ մանկության ներառական ծառայությունների մոդելը (UNICEF, 2015):

ՎՄԿԽ-ում անօրինական և ապօրինի գործողությունների մասին տվյալներ

Դաշտային աշխատանքների ընթացքում գնահատող թիմը INTES-ի ֆուկուս խմբի մասնակիցներին (ծնողներ, տնօրեններ, քաղաքացիական հասարակության կազմակերպությունների ներկայացուցիչներ) խնդրել է վերհիշել ՎՄԿԽ-ում բարեվարքության խախտումների դեպքեր, որոնց մասին նրանք գիտեն: Խախտումների ցանկը վերցված է INTES-ի հայեցակարգից և եզրակացություններից (OECD, 2018a) և ներկայացված է Աղյուսակ 3-ում:

Աղյուսակ 3. Ընդհանուր տեղեկություններ՝ այնպիսի գործելակերպերի մասին, որոնք համարվում են բարեվարքության խախտումներ կրթության ոլորտում:

Հ/հ	Խախտման անվանումը	Սահմանումը
1	Կրթության մեջ ապօրինաբար ընդգրկում	Ընդունելության պատասխանատուների կողմից կրթություն ստանալու հնարավորության կամայականորեն մերժումը կամ տրամադրումը անհարկի առավելության կամ հեռանկարի դիմաց
2	Ոչ պատշաճ մասնավոր լրացուցիչ ծառայություններ	Կրթության ոլորտում կանոնավոր աշխատանքից զատ աշակերտի առաջադիմության բարձրացման կամ/և նրան օգնելու նպատակով ուսուցիչները կամ այլ մասնագետներ տրամադրում են մասնավոր պարապունքներ իրենց իսկ կողմից դասավանդվող և գնահատվող առարկաներից՝ իրենց անձնական օգուտի համար:
3	Կրթության քաղաքականացում	Քաղաքական և մերձքաղաքական կապերի, հավատարմությունների և ցանցերի ստեղծում և ամրապնդում (հանրային) կրթության մեջ՝ դրանք անձնական կամ քաղաքական առավելություն ձեռք բերելու նպատակով:
4	Սովորողների առաջադիմության անհարկի գնահատում	Կանոնավոր կրթության մեջ սովորողներին դիտավորյալ ավելի բարձր կամ ավելի ցածր գնահատական նշանակելը և ավարտական վկայագրերը կեղծ միավորներով շնորհելը՝ անձնական օգուտի կամ նման օգուտ ստանալու հեռանկարի ակնկալիքով:

5	Ֆավորիտիզմ կադրային որոշումներում	Հանրային միջոցների վերաբաշխում՝ աշխատանքային պայմանագրերի, պաշտոնի բարձրացման և աշխատանքային լրացուցիչ առավելությունների ձևով, երբ դրանք տրամադրվում են ազգականներին, ընկերներին, գործընկերներին կամ այն անձանց, ովքեր մոտ են կադրային որոշումների կայացման պատասխանատուների հետ:
6	Միջոցների յուրացում կրթության ոլորտում	Գույքի (միջոցների) յուրացում կրթության ոլորտում այն անձի կողմից, ում դրանք չեն պատկանում, սակայն ում լիազորվել է դրանց կառավարումը կամ տնօրինումը:
7	Գնումային գեղծարարություն	Անձնական հարստացման նպատակով խարդախ համակարգերի օգտագործմամբ ապրանքների և ծառայությունների գնումը կրթական ծառայություններ մատուցողների համար:
8	Խարդախություն	Ճշմարտությունը չներկայացնելը, խարդախությունը (ներառյալ՝ գրագողությունը) նրանց կողմից, ովքեր ձգտում են սովորողին ֆորմալ բարձր գնահատական տալ՝ ցանկանալով բարձրացնել իրենց աշխատանքի հեղինակությունը և/կամ շինծու եղանակով արժևորել իրենց ձեռք բերած գիտելիքներն ու հմտությունները:
9	Հավատարմագրման և լիցենզավորման կեղծիք	Խարդախ միջոցների դիմումը, այդ թվում՝ անձնական լավությունների շնորհիվ՝ հեռանկարում լիցենզիա ստանալու, աստիճաններ շնորհելու և/կամ ծրագրերի հավատարմագրման իրավունք ստանալու համար:
10	Ցանկում չներառված գործելակերպեր	

Աղբյուրը. Հիմնված՝ (OECD, 2018a):

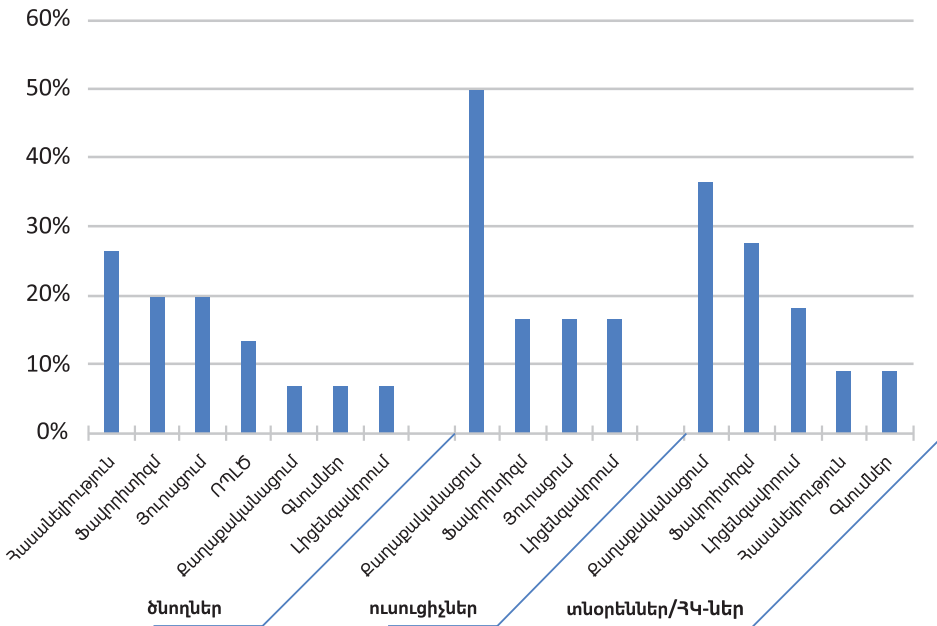
Արդյունքները ցույց են տալիս նախադպրոցական կրթության մեջ առավել ռիսկային ոլորտները և որոշակի նախնական պատկերացում են ստեղծում կրթական համակարգի այս հատվածում տեղի ունեցող ապօրինի կամ անօրինական գործողությունների հնարավոր դրսևորումների մասին: Ստացված արդյունքներն ամփոփ նկարագրում են մասնագիտական գործունեության դաշտը և նրանում առկա բարեվարքության բազմաբնույթ խախտումների փորձառությունը, որոնք տարբերվում են՝ ըստ իրենց տարածվածության և ըստ կրթության ոլորտի մասնակիցների տարբեր խմբերի:

Գծապատկեր 3-ում ներկայացված է, որ ծնողներն կապ են ունեցել INTES-ի հայեցակարգում բերված 9 խախտումներից 7-ին, որն ավելի լայն առնչություն է, քան մյուս երկու խմբերի պարագայում, որը վկայում

է ՎՄԿԽ-ում տեղի ունեցող անօրինական գործողությունների մեծ մասին նրանց մասնակից (կամ առնվազն տեղյակ) լինելու մասին: Ամենատարածվածը խնդիրը հասանելիությունն է (ծնողների ներկայացրած դեպքերի մեկ քառորդից ավելին), որին հաջորդում են կադրային որոշումներում ֆավորիտիզմի դեպքերը և միջոցների հափշտակության փորձերը (20%), պակաս չափով նաև ոչ պատշաճ լրացուցիչ ծառայություններ (ՌՊԼԾ): ՌՊԼԾ-ի վերաբերյալ պատմում էին, թե անօրինական վճարումներ են արվել գերբեռնված խմբերի դաստիարակներին, որպեսզի նրանք լրացուցիչ ուշադրություն դարձնեն վճարում կատարող ծնողների երեխաներին:

Մանկավարժներն էլ իրենց հերթին ներկայացնում էին դեպքեր, թե ինչպես են քաղաքական միտումնավորությամբ ազդել իրենց աշխատանքի և հաստատությունների վրա (50%), կադրային որոշումներում դրսևորել ֆավորիտիզմ (17%) և հափշտակել միջոցներ (17%): Տնօրենների և ՀԿ-ների ներկայացուցիչների դեպքում հիմնական դժգոհությունը նույնն էր. նրանք նշել էին քաղաքականացումը և ֆավորիտիզմը և ավելացրել էին որոշ դեպքեր՝ կապված ծրագրերի և հաստատությունների լիցենզավորման հետ:

Գծապատկեր 3. ՎՄԿԽ-ում բարեվարքության խախտումների բացահայտված դեպքերը՝ ըստ հաճախականության, խախտման և շահակիցների խմբի:



Աղբյուրը. INTES-ի ՎՄԿԽ գնահատում՝ ըստ ֆոկուս խմբերի:

Ֆոկուս խմբերում տեղեկություններ են ստացվել ոչ միայն բարեվարքության խախտումների, այլ նաև ՎՄԿԽ համակարգում բարեվարքության ռիսկի մասին պատկերացումների վերաբերյալ, որոնք կարող են ապագայում նպաստավոր լինել բարեվարքության կոնկրետ խախտումների համար (տե՛ս Աղյուսակ 4):

Աղյուսակ 4. Խոցելի ոլորտներ, որոնք բացահայտվել են INTES-ի ֆոկուս խմբերում պատմված դեպքերի հիման վրա:

Հետևյալին առնչվող ռիսկեր	Ծնողներ	Մանկավարժներ	Տնօրեններ և ՀԿ-ներ
1. Կրթության անօրինական հասանելիություն			
2. ՈՊԼԾ	X		
3. Կրթության քաղաքականացում			X
4. Սովորողների առաջադիմության անհարկի գնահատում			
5. Ֆավորիտիզմ՝ կադրային որոշումներում			
6. Միջոցների յուրացում	X		
7. Գնումային զեղծարարություն			
8. Խարդախություն			
9. Հավատարմագրման և լիցենզավորման կեղծիք			X
10. Ընդհանուր խոցելիություններ	X	X	

Աղբյուրը. INTES-ի ՎՄԿԽ գնահատում՝ ըստ ֆոկուս խմբերի:

Ծնողների տեսանկյունից՝ բարեվարքության լրջագույն մտահոգությունը վերաբերում է խմբերի գերծանրաբեռնվածությանը, որն ապամոտիվացնում է մանկավարժներին՝ վերջիններիս շահագրգռելով լրացուցիչ վճարումներ ընդունելու: Մտահոգիչ էր նաև մանկապարտեզներին ծնողների նվիրատվությունների տնօրինումը, ինչպես նաև որոշ ընդհանուր խոցելիություններ, ինչպես, օրինակ, խնդիրները բարձրաձայնելու առումով ծնողների ունեցած վախը, դաստիարակների վատ վերաբերմունքը երեխաների նկատմամբ և նրանց մոտ մանկավարժական մոտեցման անբավարարությունը:

Հետաքրքիր է, որ դաստիարակները ռիսկի որևէ կոնկրետ ոլորտ չէին տեսնում՝ բացառությամբ իրենց մանկավարժական աշխատանքի նկատմամբ շահակիցների կողմից առավել արժանապատիվ վերաբերմունք ցու-

ցաբերելու անհրաժեշտության մասին ընդհանուր դժգոհությունների, ինչպես նաև աշխատանքը և անձնական կյանքն ավելի լավ հավասարակշռելու և աշխատանքային օրվա ընթացքում պատշաճ ընդմիջումներ ունենալու մասին պահանջների: Իսկ տնօրենները և քաղաքացիական հասարակությունը, մտահոգություն հայտնելով, պատմում էին որոշ դեպքեր՝ կապված ՎՄԿԽ հաստատությունների և դրանցում աշխատող անձանց քաղաքական կախվածության, ինչպես նաև մանկապարտեզների լիցենզավորման թերությունների հետ:

Սույն գնահատման հաջորդ գլուխներն անդրադառնում են բարեվարքության մի շարք խախտումների և դրանց առնչվող քաղաքականության թերություններին/խոցելիություններին, որոնք ընտրվել են՝ հաշվի առնելով դրանց լայն տարածում ունենալու մասին վկայող փաստերը, ինչպես նաև տեղեկատվության առկայությունը: Վերլուծության համար ընտրված խախտումները ներառում են նախադպրոցական կրթության անօրինական հասանելիությունը (Գլուխ 2), ֆավորիտիզմը կադրային որոշումներում (Գլուխ 3) և ֆինանսական միջոցների յուրացումը (Գլուխ 4):

ԳԼՈՒԽ 2. ՆԱԽԱԴԴՐՈՑԱԿԱՆ ԿՐԹՈՒԹՅԱՆ ԱՆՕՐԻՆԱԿԱՆ ՀԱՍԱՆԵԼԻՈՒԹՅՈՒՆԸ

Այս գլուխը նվիրված է նախադպրոցական կրթության հասանելիության խնդիրներին: Քաղաքականության այս ոլորտում գործող կանոնների և կանոնակարգերի համառոտ նկարագրությունից հետո գլխում ուսումնասիրվում է, թե ոչ ֆորմալ պայմանավորվածությունները և անօրինական գործարքներն ինչպես են ապահովում անօրինական ընդունելությունը մանկապարտեզներ, նկարագրվում են այդ ընդունելությունը հնարավոր դարձնող մեխանիզմները, ամփոփ ներկայացվում են ոչ պատշաճ առավելությունները և այդ գործընթացներին ներգրավված պաշտոնները, ինչպես նաև վտանգվող նորմերը և հանձնառությունները:

Այնուհետև այս գլխում քննարկվում են անօրինական վարքագծի հնարավորություններ ընձեռող գործոնները՝ ներառյալ ընդունելության սահմանաչափերից մինչև ազատումների անվերահսկելի ավելացումը, ՎՄԿԻ-ի արտաքին վերահսկողության բնագավառում օրենսդրության և կարողությունների թերությունները, ինչպես նաև ոչ բավարար հաշվետվողականությունը և թափանցիկությունը հերթացուցակների կազմման աշխատանքում, քանի որ հերթացուցակն է այն տեսանելի գործիքը, որով առավել հաճախ կառավարվում են պետական ՎՄԿԻ ընդունվելու համար ներկայացվող, առկա լրակազմը թվով գերազանցող դիմումները: Այս գլխի երրորդ մասում նկարագրվում են այն գործոնները, որոնք կրթության մասնակիցների համար շահագրգռվածություն են ստեղծում՝ կատարելու ապօրինի ընդունելության ոչ ֆորմալ գործարքներ, մասնավորապես՝ նախադպրոցական կրթության մատչելի և որակյալ տեղերի անբավարարությունը, ինչպես նաև ընդունելության անբավարար չափորոշիչները, որոնք կարող են մանկապարտեզներին դրդել՝ կատարելու անօրինական գործողություններ:

Այս գլուխն ավարտվում է վերոհիշյալ բոլոր թերությունները հաղթահարելու համար արվող առաջարկությունների ամփոփ շարադրմամբ:

Տեղեկություններ կարգավորիչ դաշտի մասին

Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությամբ ամրագրված է, որ յուրաքանչյուր ոք ունի կրթության իրավունք¹⁹: «Նախադպրոցական կրթության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքում վերահաստատվում է, որ ՎՄԿԽ հատվածը կրթական համակարգի անբաժանելի մասն է²⁰, իսկ «Կրթության մասին» ՀՀ օրենքում նշվում է, որ այն կրթական համակարգի ոչ պարտադիր մաս է²¹: Օրենքում նաև ամրագրված է խտրականությունն արգելող և ծնողի ընտրությունն ապահովող կտրուկ նորմ: Այն յուրաքանչյուր երեխայի համար երաշխավորում է նախադպրոցական կրթության հավասար իրավունքը և ծնողների և օրինական ներկայացուցիչների ազատությունը՝ ընտրելու նախադպրոցական կրթություն կազմակերպողին և ՎՄԿԽ-ի ձևն իրենց երեխայի համար, որը կարող է ներառել նաև խնամքը տնային պայմաններում:²²

«Կրթության մասին» և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» ՀՀ օրենքների համաձայն՝ համայնքները և նախադպրոցական կրթություն կազմակերպողներն ազատ են՝ որոշելու, թե ինչպես են իրավական այդ պահանջները վերաձելու ընդունելության կարգերի, և թե կարգերն ինչպես են կիրառվելու գործնականում²³: Գոյություն ունեն ընդամենը երկու սահմանափակումներ. առաջինն այն է, որ մանկապարտեզները չպետք է գերազանցեն ընդունելության տեղերի այն թիվը, որի համար իրենք արտոնագրվել են ԿԳՆ-ի կողմից: Երկրորդ սահմանափակումը բխում է տարրական դպրոցին նախորդող վերջին տարվա ընթացքում ՎՄԿԽ գրեթե համընդհանուր ընդգրկվածություն ապահովելու ռազմավարական նպատակից (վերը նշված 11+1 մոդելը), որը մանկապարտեզներին պարտավորեցնում է ընդունելության մեջ որոշակի առաջնահերթություն տալ նախադպրոցական ավագ տարիքի երեխաներին:

¹⁹ Տե՛ս Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն, հոդված №38:

²⁰ Տե՛ս «Նախադպրոցական կրթության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենք, հոդված №7:

²¹ Տե՛ս «Կրթության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենք, հոդված №10:

²² Տե՛ս նույն տեղը, հոդվածներ №№23, 28:

²³ Տե՛ս «Կրթության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենք, հոդվածներ №№38, 39, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենք, հոդված №46:

Ընդունելության ապակենտրոնացված մոտեցումից բխում է, որ ՎՄԿԽ մուտք գործելու կարգը կարող է տարբերվել մարզից մարզ կամ անգամ նույն մարզում և նույն համայնքում գտնվող նախակրթարանից նախակրթարան: Սույն գնահատման նպատակով տեղերում իրականացված այցերի ժամանակ ունեցած քննարկումներից և ֆոկուս խմբերում արված հայտարարություններից պարզ դարձավ, որ մանկապարտեզում տեղի համար դիմելիս ծնողները բոլոր դեպքերում պարտավոր են ներկայացնել մի շարք բժշկական և վարչական փաստաթղթեր: Սակայն գոյություն ունի կարգավորման դաշտի որոշակի բաց, որը մանկապարտեզները և տեղական ինքնակառավարման մարմինները սովորաբար լրացնում են՝ օգտագործելով ընդունելության ոչ ֆորմալ հերթացուցակներ և չափորոշիչներ: Ոմանք անգամ չեն օգտվում նման հերթացուցակներից, որի մասին նշել են գնահատող թիմ այցելած որոշ համայնքների ղեկավարներ: Ցուցակները կարող են կառավարվել նախակրթարանների կամ, ինչն ավելի հազվադեպ է, տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից: Ընդունելության մասին վերջնական որոշումը սովորաբար կայացնում է նախակրթարանի տնօրենը, ով կարող է համակարգել կամ չհամակարգել իր գործողությունները տեղական ինքնակառավարման մարմինների հետ:

Ընդունելությունների կազմակերպումը Երևանում մարզերից տարբերվում է մեկ կարևոր տեխնիկական հանգամանքով: Դպրոցական տեղերի նկատմամբ բարձր պահանջարկն արդյունավետորեն բավարարելու և թիմի այցերի շրջանակում հանդիպած համայնքապետի բառերով՝ «նախադպրոցական կոռուպցիան վերացնելու» նպատակով համայնքային իշխանությունները 2016 թվականին նախաձեռնել են էլեկտրոնային հերթագրման համակարգի համաքաղաքային փորձարկում: Այն ծնողներին պարտավորեցնում է իրենց երեխաներին հաշվառել էլեկտրոնային հերթացուցակներում, իսկ մանկապարտեզներին՝ ծնողներին տվյալների բազայից տեղեկություններ տրամադրել ցուցակում երեխայի զբաղեցրած տեղի և տվյալ տարիքային խմբի համար տեղերի առկայության մասին: Երևանի քաղաքապետարանի կողմից վերջերս ընդունված իրավական ակտով²⁴ նախատեսվել է, որ երեխան կարող է դիմել մանկապարտեզում տեղի համար, եթե լրացել է նրա երկու կամ երեք տարեկանը: Տեղերի քրոնիկ պակասի պատճառով, սակայն,

²⁴ Տե՛ս Երևանի քաղաքապետի 2016 թվականի թիվ 706-Ա որոշում:

3 տարեկանից ցածր երեխաների հաշվառումը և ընդունելությունը հազվագյուտ երևույթ է:

Տեղերի բաշխումը կատարվում է՝ ըստ մի քանի պարտադիր չափորոշիչների, որոնք են հերթացուցակում զբաղեցրած հորիզոնականը (երեխաներն ընդունվում են՝ ըստ հաշվառման հերթականության), բնակության վայրը, երեխայի տարիքը դիմումի քննարկման պահին (առաջնահերթ են ավելի մեծ տարիք ունեցողները) և տվյալ տարիքային խմբում տեղի առկայությունը նախադպրոցական հաստատությունում: Երեխաների որոշ խմբեր (զինծառայողների երեխաները, երկկողմանի և միակողմանի ծնողազուրկները, հաշմանդամություն ունեցող երեխաները և այլք) կարող են ընդհանրապես շրջանցել էլեկտրոնային հերթը, սակայն միայն նախակրթարանի տնօրենի համաձայնությամբ²⁵:

Հերթագրման աշխատանքի պատասխանատվությունը կրում են նաև Երևանի վարչական շրջանների ղեկավարները (ապահովում են համակարգի աշխատանքն իրենց վարչական շրջանում գտնվող մանկապարտեզներում), Երևանի քաղաքապետարանի հանրակրթության վարչությունը (վերահսկում է համակարգից օգտվողներին հասանելի գործառույթների կատարումը և սպասարկումը) և նախակրթարանների տնօրենները (որոշում են կայացնում ընդունելության մասին՝ համակարգի հիմքում դրված և վերևում նկարագրված պարտադիր չափորոշիչների հիման վրա):

Ա. Բարեվարքության խախտման նկարագրությունը

Կրթության անօրինական հասանելիությունը կարող է սահմանվել որպես «ընդունելության պատասխանատուների կողմից կրթությունը կամայականորեն չտրամադրելը կամ տրամադրելը՝ ոչ պատշաճ առավելություն ստանալու կամ ստացման հեռանկարի դիմաց» (OECD, 2018a):

Հայաստանում նախադպրոցական կրթության հասանելիությունը քաղաքականության ոլորտ է, որն ընդհանուր առմամբ մասնակցող բոլոր սուբյեկտների համար համարվում է խոչընդոտներով առատ: 2015-2018 թթ. հակակոռուպցոն ռազմավարությունում կրթության ոլորտում կոռուպցիայի դեմ

²⁵ Տե՛ս նույն տեղը:

պայքարի միջոցառումների ծրագրում ՀՀ կառավարությունը նշել է, որ «երեխաներին մանկապարտեզ ընդունելու ժամանակ երբեմն առկա են լինում գումար պահանջելու, հովանավորչության և նեպոտիզմի դեպքեր»²⁶:

Պետական կազմակերպությունների և տեղական իշխանությունների տեսանկյունից՝ հիմնական մարտահրավերը սահմանափակ թվով տեղերի համար մշտապես ստացվող դիմումների հոսքն է: Ընտանիքների համոզմամբ՝ տեղ ստանալու և ստանալու ժամկետների հարցում առկա է անորոշություն: Հայաստանյան 600 տնային տնտեսությունների շրջանում «Save the Children» ՀԿ-ի կողմից վերջերս իրականացված հետազոտությամբ, որի տվյալները հրապարակվեցին 2017 թվականին, նախադպրոցական տարիքի երեխաների ծնողների մոտ 40%-ը նշել են, որ հեշտ չէ, կամ հիմնականում հեշտ չէ ապահովել երեխայի ընդունելությունը մանկապարտեզ (Babloyan, 2017), մինչդեռ INTES-ի գնահատման շրջանակում կազմակերպված ֆոկլուս խմբին մասնակցող տնօրենները նշել են, որ իրենցից զգալի ծավալի վարչական ջանք է պահանջվում՝ մերժումների ցուցանիշը ցածր պահելու համար: Հասանելիության ոլորտում առկա խոչընդոտների վերաբերյալ երկու առավել տարածված պատկերացումները (որոնք նշվել են հարցվածների մոտ 60%-ի կողմից) առնչվում են ընդունելության ավելորդ ֆորմալ պահանջներին և անտրամաբանական երկար ժամանակ սպասելու փաստին:

Բազմաթիվ տվյալներով հաստատվում է, որ ծնողները Հայաստանում կարող են ոչ ֆորմալ ռազմավարությունների և գործողությունների դիմել՝ խոչընդոտները հաղթահարելու, իրենց երեխաների ՎՄԿԻ ընդունելության հեռանկարը բարելավելու, սպասման ժամանակը կրճատելու և ընդհանրապես պետական մանկապարտեզում տեղի համար ներկայացված դիմումի դրական ելքն ավելի կանխատեսելի դարձնելու համար: Գնահատող թիմի հետ հանդիպումներում նկարագրված որոշ գործելակերպեր՝ օրինակ, հերթացուցակում վաղ հաշվառվելը կամ տեղերի ավելի քիչ խնդիրներ ունեցող մանկապարտեզների ընտրությունը, լայն տարածում ունեն, որոնք, սակայն, անվնաս են: Կան սակայն նաև գործելակերպեր, որոնք ըստ էության բարեվարքության ռիսկեր են ստեղծում, չնայած ինքնին անօրինական չեն. օրինակ, երբ ծնողները փորձում են անձամբ հանդիպել մանկապարտեզի տնօ-

²⁶ 2015-2018 թթ. հակակոռուպցիոն ռազմավարություն. կրթության ոլորտի հակակոռուպցիոն միջոցառումների ծրագիր:

րենին և տեղ պահանջել իրենց երեխայի համար: Ոչ ֆորմալ լուծումներից որոշները, սակայն, ունեն բարեվարքության խախտման հատկանիշներ: Դրանցից են հերթացուցակում գեղծարարությունը և կեղծումը՝ ոչ իրական առավելությունների տարբեր ձևերի շնորհիվ արտոնյալ կարգավիճակով մանկապարտեզ ընդունվելու իրավունք ստանալու համար:

Հետևյալ բաժիններում լրացուցիչ մանրամասներ են ներկայացվում անօրինական ընդունելությունների մասին: Սակայն նպատակը մեղավորներ գտնելը չէ կամ բարեվարքության խախտման տարբեր դրսևորումների տարածվածությունը ապացուցելը: Մեր խնդիրն է ամփոփ տեղեկություններ տրամադրել ՎՄԿԻ ընդունելությանը վերաբերող անօրինական վարքագծի տարբեր դրսևորումների մասին՝ հիմնվելով բարեվարքության սույն գնահատման ընթացքում ձեռք բերված ապացուցողական տվյալների վրա:

Ա.1 Խախտման դրսևորումը

Այս բաժնում նկարագրվում է, թե ինչպես է խախտումը դրսևորվում պաշտոնեական դիրքի չարաշահման առավել տարածված ձևը՝ մանկապարտեզում տեղ հատկացնելու համար, դրա դիմաց ծնողներից ստացվող ոչ օրինական առավելությունները, ինչպես նաև մասնակից սուբյեկտների կազմը:

INTES-ի տեղային և ֆոկուսմբերի այցերի ժամանակ արված հայտարարությունները և սույն գնահատման համար տրամադրված տեղեկատվության վերլուծությունը ցույց են տալիս, որ չկան հստակ կանոնակարգեր ՎՄԿԻ ընդունելության մասին, իսկ իրավական կարգավորումների գոյության դեպքում նախակրթարանները կարողանում են կազմակերպել բացառություններ (լրացուցիչ մանրամասների համար տե՛ս Բ բաժինը), որոնք ընդունելության որոշումների հետ կապված անօրինական գործելակերպի բազմաբնույթ հնարավորություններ են ընձեռում: Նման վարքագծի՝ գնահատող թիմի կողմից արձանագրված առավել տարածված ձևերը նկարագրված են հաջորդ բաժիններում. հիմնականում դրանք վերաբերում են անբարեխիղճ կերպով հերթացուցակներում կատարվող փոփոխություններին:

Ա.1.1 Անբարեխիղճ փոփոխությունները հերթացուցակներում

Հայաստանում հերթացուցակները պետական մանկապարտեզների ընդունելության գործընթացի ո՛չ պարտադիր, ո՛չ լավ կարգավորված բաղադրիչ են, սակայն դրանք դարձել են առկա տեղերի առաջարկի և պահանջարկի անհամապատասխանության ստանդարտ լուծում: Թղթային թե էլեկտրոնային, ֆորմալ թե ոչ ֆորմալ, սակայն կարծես դրանց շուրջ է նաև ծավալվում ընդունելության վերաբերյալ ողջ հաղորդակցությունը ծնողների, նախակրթարանների և տեղական իշխանությունների միջև: Ծնողները հույս են փայփայում, որ իրենց երեխաները կներառվեն այդ գործընթացներում, իսկ տնօրենները դրանցով են հիմնավորում իրենց պատասխանները և ծնողներին տեղեկացնում շանսերի և սպասման ժամանակի մասին, իսկ տեղական իշխանությունները դրանց հիման վրա են պարզում նախադարձական տեղերի անբավարարության չափը: Ընդունելության համար պահանջվող ֆորմալ փաստաթղթերից (օրինակ՝ բժշկական փաստաթղթեր, ծննդյան վկայականներ և այլն) զատ՝ հերթացուցակները երկրի տարբեր մասերում ՎՄԿԽ ընդունման տարատեսակ գործընթացների ընդհանուր հայտանիշ են:

Թերևս զարմանալի չէ, որ հերթացուցակներն են առավել հաճախ օգտագործվում անօրինական հասանելիություն ապահովելիս, և թերևս ընդունելության խնդիրների մասին ծնողների բողոքներում (որոնք նրանք բարձրաձայնում են սոցիալական ցանցերում²⁷ և ֆոկուս խմբերի քննարկումներում) ամենահաճախ մատնանշվող թեման հենց հերթացուցակներում խախտումների խնդիրն է: Թղթային հերթացուցակներում անօրինական փոփոխություններ կատարելու եղանակները տարբեր են և ավելի պարզ, քան այն եղանակները, որոնցով Երևանում գտնվող նախակրթարանները շրջանցում են էլեկտրոնային հերթագրման համակարգի սահմանափակումները: Ուստի՝ անօրինական հասանելիության՝ թղթային և էլեկտրոնային ցուցակների հետ կապված գործելակերպերը հաջորդ բաժիններում նկարագրվում են առանձին-առանձին:

²⁷ <https://www.facebook.com/groups/550188731777392/>:

Թղթային ցուցակները

Սույն գնահատման շրջանակում իրականացված այցերի և ֆոկուս խմբերի միջոցով տեղեկություններ են ստացվել նախադպրոցական կրթության ոլորտում պաշտոններ զբաղեցնող անձանց կողմից խնդրահարույց վարքագծի տարբեր ձևերի մասին: Երևանից դուրս գտնվող մանկապարտեզների ընդունելության հետ կապված մտահոգությունների մեծ մասը վերաբերում է թղթային հերթացուցակներում ոչ օրինական փոփոխություններին, որոնք կարելի է երեք ընդհանուր խմբի բաժանել. ցուցակներում ոչ ֆորմալ կարգով տեղեր ամրագրելը (հակիրճ՝ ամրագրումը), ցուցակում հաշվառումը մերժելու միջոցով կատարվող խարդախությունը և հերթացուցակներում հերթական համարների շրջանցումը:

Գնահատող թիմի նկատած *ամրագրման* առավել ցայտուն օրինակները կապված էին տեղական իշխանությունների կամ նախադպրոցական հաստատության և/կամ տնօրենի նկատմամբ ազդեցության լծակ ունեցող անձանց հետ, ովքեր պահանջում են մանկապարտեզի հերթացուցակում նախապես տեղեր ամրագրել և դատարկ պահել, որպեսզի դրանք հետագայում, ըստ պահանջի, հնարավոր լինի «հատկացնել» սովորաբար այն սակավաթիվներին, ովքեր ընտրվում են քաղաքական, ընտանեկան կամ գործարար կապերի հիման վրա: INTES-ի ֆոկուս խմբում համայնքի մանկապարտեզի տնօրենի հետևյալ արտահայտությունը ոչ ֆորմալ ցանցի անունից կատարվող ամրագրման պրակտիկայի վառ օրինակ է.

խոսքից մեջբերում №1. «...Մեր համայնքը շատ փոքր է, և բոլորը ճանաչում են իրար և համայնքի ղեկավարին... Երբ գալիս է ընդունելության շրջանը, համայնքի ղեկավարը սկսում է կրկին ու կրկին զանգահարել և պահանջել տարբեր երեխաներին ընդունել մանկապարտեզ: Ես փորձում եմ բացատրել, որ մենք հերթացուցակ ունենք, և որ արդեն կան հաշվառված երեխաներ, բայց նա ինձ խնդրում է մի քանի դատարկ տեղեր թողնել, որպեսզի հետագայում կարողանա ընդունել իր ընկերների կամ ազգականների երեխաներին...»:

Խնդիրը ո՛չ նոր է, ո՛չ էլ նոր է բացահայտվել: INTES-ի գնահատումից որոշ ժամանակ առաջ «Save the Children» կազմակերպության կողմից պատվիրված հետազոտությամբ նմանատիպ դեպքեր և մեխանիզմներ ար-

ծանագրվել էին Հայաստանի տարբեր մարզերում: Հաստատվել էր նաև լայն տարածում առած այն կարծիքը, թե տեղական իշխանությունները և բարձրաստիճան պաշտոնյաներն առանցքային դերակատարում ունեն այդ միջամտություններում (Babloyan, 2017, p. 56):

Որոշ ծնողների համար խնդիրը կարող է լինել անգամ այն, թե արդյոք նրանց ընդհանրապես կթույլատրվի իրենց երեխաներին հաշվառել հերթացուցակում: Հետևյալ մեջբերումը վերաբերում է նմանօրինակ մի դեպքի, երբ մանկապարտեզի տնօրենը մի քանի անգամ *հրաժարվել է երեխային հաշվառել* հերթացուցակում.

Ծնողի խոսքից մեջբերում №2. «Գնացի մանկապարտեզ, և տնօրենն ասաց. «Զբաղված եմ», իսկ հաջորդ անգամ ասաց. «Տեղ չկա»: Գնացի նույն խնդրով 2-3 անգամ: Տնօրենը նստած էր իր համակարգչի առջև և անգամ չէր ուզում ինձ պատասխանել, չէր ուզում ոչինչ ասել...»: (Babloyan, 2017)

Բացառությամբ Երևանի, որտեղ էլեկտրոնային հերթագրման համակարգի ներմուծման շնորհիվ փոխվել են որոշ կանոններ, լայն տարածում ունեն դիմողներին հաշվառվելուց հետո դնել անորոշության մեջ (օրինակ՝ նշելով, որ սպասման ժամանակն այնքան երկար է, որ երբ երեխայի հերթն հասնի, նա հավանաբար արդեն կլինի դպրոցական տարիքի) կամ տեղ չունենալու հիմնավորմամբ հաշվառումն ուղղակիորեն մերժել (այդպիսի իրավիճակում է հայտնվել 2017 թվականի հետազոտության մեջ ընդգրկված 599 տնային տնտեսությունից մոտ 77%-ը): Հաշվառումը մերժելու որոշումները հնարավոր է շրջանցել կամ հոգուտ ծնողների փոխել, եթե ծնողներն ունեն անհրաժեշտ միջնորդ կապեր կամ ցուցակները տնօրինողներին կարող են որոշակի վերաբերմունքի արժանացնել, օրինակ, ասենք, նվերի ձևով և այլն: Ֆոկուս խմբերի հետևյալ պատմությունները, որոնք մեջբերված են (Babloyan, 2017) աշխատությունում, հաստատում են վերոհիշյալ դիտարկումները.

Ծնողի խոսքից մեջբերում №3. «Ավելի հաճախ նրանք (տնօրենները) հաշվառում են իրենց ծանոթների կամ ազգականների երեխաներին: Օրինակ, գնացի Իջևանում երեխայիս հաշվառելու, իսկ ինձ ասացին. «Տեղ չունենք», բայց երբ դիմեցինք մեր ընկերոջը, նա ասաց, որ մեկ ազատ տեղ դեռ կա...»:

Ծնողի խոսքից մեջբերում N°4. «Փորձեցի ծանոթի գտնել, բայց չկարողացա: Պետք է հաշվառվեմ և սպասեմ իմ հերթին, սակայն երբ մեր հերթը գա, երեխասս արդեն կդառնա 7 տարեկան...»:

Ծնողի խոսքից մեջբերում N° 5. «Տարա անհրաժեշտ բոլոր փաստաթղթերը, լուսանկարը և այլն: Հետո տնօրենը որդուս խնդրեց ինձ փոխանցել, որ պետք է վճարեմ 8.000 դրամ: Վճարեցի 10.000 դրամ, որից հետո նա մեզ հաշվառեց»:

Ապահովված ծնողների դեպքում քիչ հավանական է, որ նրանք կպատմեն նման պատմություններ (Babloyan, 2017): Դա նշանակում է, որ նրանց պարագայում նաև նվազ հավանական է հաշվառման մերժում ստանալը, քանի որ նրանք կարող էին առանց դժվարության դրամ կամ նվեր տալով հերթացուցակում տեղ ստանալ, ինչպես, օրինակ, արդեն տեսանք վերը հարցվողներից մեկի կողմից: INTES-ի ֆոկուս խմբերում արված որոշ հայտարարություններ վկայում են, որ այն ծնողները, որոնք համաձայնել են վճարել, նվազ հակված են բացահայտելու այդ փաստը: Նրանցից մեկն ասաց.

խոսքից մեջբերում N°6. «Գոյություն ունի վախի մթնոլորտ ծնողների շրջանում: Նրանք սովորաբար չեն բողոքում, և դրա պատճառն այն է, թե ինչ եղանակով են նրանց երեխաներն ընդունվել մանկապարտեզ... Բազմաթիվ ծնողներ կամ կաշառում են, կամ օգտվում են կապերից, և եթե ցանկանան բողոքել, մանկապարտեզները նրանց կհիշեցնեն, թե ինչ եղանակով է նրանց երեխան ընդունվել: Ինչ խոսք, ծնողները չեն ցանկանում վսաս պատճառել այն մարդկանց, ովքեր իրենց լավություն են արել՝ ընդունելով իրենց երեխաներին»:

Վերջապես հարցազրույցների որոշ մասնակիցներ INTES-ի տեղային այցերի ժամանակ նշեցին, որ տնօրենները կարող են *շրջանցել անունների հերթականությունն* իրենց հերթացուցակում (և փաստացի հաճախ շրջանցում են)՝ օգնելու համար իրենց նախընտրած ծնողների երեխաներին, որպեսզի նրանք վեր բարձրանան հերթացուցակում: Դա արվում է, օրինակ, հերթացուցակում ներքև իջեցնելով այլ երեխաների հերթը այնպիսի ձևական հիմքերով, ինչպիսիք են, օրինակ, կեղծ պնդումները փաստաթղթերի ոչ լիարժեք լինելու մասին, ծնողների հետ իբրև թե կապվելու ինչ-որ դժվարությունների առաջացումը այն ժամանակ, երբ երեխայի հերթը գրեթե հասել էր,

կամ ապատեղեկացում են հաշվառման ժամանակի մասին, երբեմն էլ իրենց նախընտրած երեխաների հերթը պարզապես վեր բարձրացնում են հերթացուցակում՝ շրջանցելով հաշվառման ամսաթիվը և բոլոր մյուսների օրինական հաջորդականությունը: Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ գրավոր-թղթային ցուցակները հաճախ հրապարակային չեն, գեղծարարների համար ստեղծում է համեմատաբար ցածր ռիսկային լուծում: Ֆոկուս խմբի մասնակիցներին հայտնաձև հետևյալ մտքերը ցույց են տալիս, թե պրակտիկայում ինչպես կարող է տեղի ունենալ հերթացուցակի շրջանցումը.

Խոսքից մեջբերում №7. «Նրանք, օգոստոսից սկսած, դիմումներ էին ընդունում, բայց մեզ ասացին, թե ընդունում են սեպտեմբերից: Այդ պատճառով տղայիս հաշվառման ժամանակը հետ ընկավ...»: (Պետական մանկապարտեզ հաճախող երեխայի ծնող)

Խոսքից մեջբերում №8. «...Սպասում էինք մեր հերթին, բայց այն այդպես էլ չէր հասնում... Երբ գնացի՝ բողոքելու, ինձ ասացին. «Անհնար է, ամեն ինչ թափանցիկ է, ահա մատյանը»: Հետո բացատրեցին, թե ինչ-որ սխալ է տեղի ունեցել, քանի որ երեխայի նկարը բացակայում է: Ասացի. «Երեկ մեկ այլ մանկապարտեզում էի, և լուսանկարը մատյանում կար»: Հետո տնօրենը հասկացավ, որ ես կարող եմ գնալ քաղաքապետարան և բողոքել, ասաց. «Լավ, մենք Ձեզ կկանչենք նոյեմբերին»: (Ցածր եկամուտ ստացող տնային տնտեսուհի ծնող) (Babloyan, 2017))

Խոսքից մեջբերում №9. «Մի օր գնացի այնտեղ, որ տեսնեմ, թե երբ է հասնելու մեր հերթը: Նա նայեց փաստաթղթերը և ասաց. «Դուք 1000-րդն եք» կամ նման մի բան: Բայց ես համոզված էի, որ մեր հերթը արդեն պետք է մոտավորապես լիներ 500-րդը, և ասացի այդ մասին: Նա սկսեցի բղավել: Հետո մի մարդու գտանք համայնքի ղեկավարությունից, նա մի զանգ արեց, և հաջորդ օրն ինձ զանգահարեցին և ասացին, որ շուտով մեր հերթը կհասնի»: (Ապահովված ծնող) (Babloyan, 2017):

Էլեկտրոնային ցուցակները (էլեկտրոնային հերթը)

Տեղային այցերի ժամանակ զրուցակիցների հայտնաձև տեղեկությունների համաձայն՝ էլեկտրոնային ցուցակի (հերթի) փորձնական ներդրումը Երևանում 2016 թվականին զգալիորեն բարելավել է մայրաքաղաքում

նախակրթարանների ընդունելության բարելավարքությունը: Նախ ծնողներն այլևս իրենց երեխաներին չեն հաշվառում մի քանի մանկապարտեզների հերթացուցակներում, որը նախկինում արհեստականորեն ուռճացնում էր նախադպրոցական տեղերի պահանջարկի վիճակագրությունը: Եվ հետո էլեկտրոնային ցուցակի ներդրումը վերացրեց գրավոր-թղթային ցուցակներին բնորոշ ամենատարբեր չարաշահումները, ինչպես, օրինակ, ամրագրումը, հաշվառման մերժումը և հերթի շրջանցումը:

Տեղեկատվական զեկույցում նշվել է, որ դեռևս չափազանց վաղ է էլեկտրոնային համակարգի արդյունավետությունը վերջնականորեն գնահատել (Peeters, Van Laere, & Gevorgyan, Pre-school Education in Armenia: Background Paper, 2018), քանի որ, ըստ գնահատող թիմի, ալգորիթմները նախադպրոցական հաստատության մակարդակում մարդու միջամտությամբ շրջանցելու առնվազն երկու տարբերակ կա. 1. ծնողների հետ անկանոն հաղորդակցությունը, որի պատճառով նրանք կարող են բաց թողնել իրենց հերթը, և 2. խմբերի կազմի վերադասավորումը մանկապարտեզում՝ ըստ նոր տեղեր ազատելու պահանջարկի:

INTES-ի ֆոկուս խմբերի քննարկումներում ներկայացված պատմություններում ծնողները հաճախ նշել են այնպիսի դեպքեր, երբ, օրինակ, հասել է երեխայի ընդգրկվելու հերթը, նրան չեն ընդգրկել նախակրթարան այն պատճառաբանությամբ, թե իբր իրենց տեղեկացնող հեռախոսազանգը մնացել է «անհասանելի»՝ չնայած իրենց զանգի լրացուցիչ ևս մեկ փորձի: Խարդախության այս եղանակը ներկայացվեց որպես տարածված գործելակերպ, որը կարող է կապ ունենալ անօրինական գործարքների հետ.

Խոսքից մեջբերում №10. «Համայնքապետը նշեց, թե ինչ լավն է մեր ունեցած էլեկտրոնային համակարգը... Այնուհանդերձ ես մի քանի անգամ ականատես եմ եղել, թե իմ ազգականները կամ ընկերներն ինչպես են այդպիսի խնդիրների բախվել: Հաշվառում ես երեխայիդ, և երբ գալիս է հերթդ, մանկապարտեզից զանգահարում են քեզ: Եթե ինչ-ինչ պատճառով չպատասխանես հեռախոսազանգին, նրանք հենց մյուս օրվանից քո երեխայի փոխարեն կընդունեն մեկ այլ երեխայի... Ուստի՝ եթե նրանք չկարողանան կապ հաստատել քեզ հետ, տեղդ անմիջապես կզբաղեցնի մեկ ուրիշը»: (Ծնող)

խոսքից մեջբերում №11. «Ստացվել են որոշ պատասխաններ, որոնք վկայում են այն մասին, որ թեպետ ծնողներն իրենց երեխաներին ավելի վաղ են հաշվառել, քան իրենց ընկերները կամ ազգականները, վերջիններիս երեխաներն արդեն ընդունվել են, իսկ առաջինների երեխաները՝ ոչ: Եղել են նաև մարդիկ, որոնք նշել են գումարի այն ստույգ չափը, որը առաջարկել են վճարել իրենց՝ երեխայի ընդունելությունը երաշխավորելու համար. 200.000 դրամ...»: (Քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչ)

Նման հայտարարություններին տված պատասխաններում նախակրթարանների տնօրենները նշել են, որ իրենց հերթը բաց թողած ծնողներն իրավունք ունեն պահանջելու, որ իրենց հերթը վերականգնվի հերթացուցակում: Այնուհանդերձ քաղաքացիական հասարակության և լրատվամիջոցների ներկայացուցիչները նշել են, որ ծնողների մեծ մասը կարծես չգիտի իր՝ որպես համակարգից օգտվողի իրավական հնարավորություններն ու իրավունքները: Ֆոկուս խմբի մասնակիցներից մեկը, օրինակ, նշեց, որ ինքը՝ որպես լրագրող, հարցազրույց է ունեցել 125 ծնողների հետ, որոնցից միայն մոտ 8-ն են տեղյակ եղել էլեկտրոնային համակարգի մասին: Բոլոր մյուսները տեղի համար ուղղակիորեն դիմել են մանկապարտեզի տնօրենին այնպես, ինչպես անցյալում էր ընդունված:

Պարզվում է, որ եթե անգամ իրենց հերթն այդ կերպ կորցրած երեխաները կրկին մուտք գործեն հերթացուցակ, նրանց անհրաժեշտ կլինի կրկին սպասել, քանի որ նրանք չեն կարող ցուցակից դուրս մղել իրենց փոխարեն հաշվառված այլ երեխաների: Դա նշանակում է, որ մանկապարտեզները կարող են պաշտպանել իրենց դիրքը անօրինական գործարքներում, անգամ եթե այդ գործարքի հետևանքով տուժած անձինք փորձեն պաշտպանել իրենց իրավունքները: Բացի դրանից՝ նախակրթարաններին ոչինչ չի խանգարում «պարզևատրում» պահանջել նաև նրանցից, ովքեր ցանկանում են վերականգնել իրենց տեղը ցուցակում:

Էլեկտրոնային ցուցակների պատշաճ կառավարումը շրջանցելու շատ ավելի ճկուն և ուժգին մեխանիզմ է մանկապարտեզում գործող խմբերի տարիքային կազմի վերադասավորումը: INTES-ի ֆոկուս խմբերի այցելությունների ընթացքում տնօրենների կողմից արված բազմաթիվ մեկնաբանություններ վկայում են, որ նրանք հաճախ են խառնում խմբերի տարիքային կազմն իրենց մանկապարտեզներում, որպեսզի ընդունեն երեխաների, ում հերթը դեռ չի հասել:

Խմբերը պիտի որ միատարր լինեն՝ ըստ երեխաների տարիքի, և խմբերի ընդհանուր մեծությունը չպետք է գերազանցի տեղերի այն թվաքանակը, որի համար լիցենզավորվել է նախադպրոցական հաստատությունը: Մինչդեռ Երևանի քաղաքապետարանի տրամադրած տեղեկություններով համակարգը նախակրթարաններին թույլ է տալիս գերազանցել կամ չգերազանցել կոնկրետ տարիքային խմբի համար նախատեսված սահմանաչափը, բայց պայմանով, որ նրանք չեն գերազանցի հաստատությանը թույլատրված տեղերի առավելագույն թիվը:

Ստորև մեջբերված է տնօրեններից մեկի պատմածը, ով բավական մանրամասնորեն բացատրում է այս գործելակերպը մի երեխայի օրինակով, ում «պարտադիր պետք է ընդունել», թեպետ տեղ չկա, և թե մեկ այլ երեխայի «հանկարծակի» մեկնումն ինչպես է օգնում խնդրի լուծմանը՝ թույլ տալով ստեղծել խառը խումբ:

Խոսքից մեջբերում №12. «Ենթադրենք, որ ինձ պետք է ընդունել երեք տարեկան մի երեխայի, բայց տեղ չունեմ: Հանկարծ ավագ խմբից (հինգ տարեկան) մեկը հեռանում է մանկապարտեզից: Եթե միջին խմբում կա մեկը, ում տարիքը մոտ է 5-ի, այդ երեխային բերում ենք ավագ խումբ: Տեղն արդեն բաց է, և ես կարող եմ մյուս երեխային ընդունել մանկապարտեզ: Եթե որոշակի տարիքային խմբում կա բաց տեղ, մենք կարող ենք չսպասել, որպեսզի լինի հենց այդ տարիքի մեկը, և խմբերի միջև տեղափոխությունը կատարվում է հօգուտ այն երեխայի, ում պետք է ընդունել: Ունենք նաև խառը տարիքային խմբեր, օրինակ՝ չորս և հինգ տարեկանների համար, և տեղափոխելով երեխաներին՝ չենք խախտում կրթական ծրագիրը: Այդ ենթախմբերի համար որոշակի ժամանակացույց գոյություն ունի, և մենք աշխատում ենք դրան համապատասխան: Ուստի՝ եթե ավագ խմբից մեկը հեռանում է, և գալիս է երեք տարեկան երեխա, մենք չորս տարեկանին տեղափոխում ենք ավագ խումբ և տեղ ենք բացում երեք տարեկանի համար»: (Տնօրեն)

Թեպետ այս գործելակերպն ինքնին արտաքինապես կարծեք որևէ կարգ չի խախտում, սակայն այն նկարագրում է էլեկտրոնային հերթի սահմանափակումները հաղթահարելու մի մեխանիզմ, որը դյուրամատչելի է և կարող է ըստ պահանջի օգտագործվել այն ծնողների օգտին, որոնք կարող են շահագրգռություն ստեղծել, օրինակ՝ վճարել մինչև 200.000 դրամ, ինչպես արդեն նշվեց: Նման արտառոց, անօրինական ընդունելությունների

տարածվածության հնարավոր աստիճանը ապացուցող տվյալներ դեռևս չեն հավաքագրվել, սակայն հաշվի առնելով, որ ծնողները չեն իմանում այլ երեխաների զբաղեցրած տեղը հերթացուցակում, և որ տարիքային խմբերի վերադասավորման որոշումները ներքին որոշումներ են, որոնք կայացվում են դռնփակ, շատ հնարավոր է, որ կանոնավոր կերպով տեղի են ունենում նմանօրինակ ընդունելություններ:

Ա.1.2. «Պահմտոցի». հաճախելիության մասին ներկայացվող վիճակագրության կեղծումը

Տեղային այցերի ժամանակ ունեցած քննարկումների ընթացքում Երևանի համայնքային իշխանության ներկայացուցիչները նշեցին, որ նախակրթարանները կարող են «թաքցնել» տվյալ օրը հաճախող երեխաների իրական թիվը, որն իրենց կարծիքով բարեվարքության լրջագույն ռիսկերից է նախակրթարանների շրջանակում:

Մանկապարտեզները Հայաստանում և մասնավորապես Երևանում պարտավոր են հաճախելիության հաշվառում վարել, քանի որ նրանց ֆինանսավորումը մասամբ կախված է հաճախող երեխաների թվից, այլ ոչ միայն ընդունված երեխաների թվից կամ հաստատության մեծությունից (Peeters, Van Laere, & Gevorgyan, Pre-school Education in Armenia: Background Paper, 2018): Այսպիսով՝ տնօրենների մեծամասնությունը պարտավոր է ամեն օր համայնքապետարանին հայտնել, թե քանի երեխա է ներկա սովորական աշխատանքային ժամերին, և եթե մեկ կամ մի քանի երեխա բացակայում է (օրինակ՝ հիվանդության, ճանապարհորդության կամ այլ պատճառներով), ֆինանսավորումն համապատասխանաբար փոխվում է (նվազեցվում) է:

Սույն զեկույցի համար կազմակերպված տեղային այցերի ժամանակ համայնքապետարանում նախադպրոցական կրթության ոլորտի վերաբերյալ որոշում կայացնող պատասխանատու անձանցից մեկը նշեց, որ այն դեպքում, երբ հաշվառված երեխաները բացակայում են, նախակրթարանները կարող են բացը լրացնել՝ թույլ տալով հաճախել չհաշվառված երեխաների (մի բան, որը նրանք գործնականում անում են): Այդպիսի ժամանակավոր հաճախելիությունը կարող է տեղի ունենալ տնօրենի կամ դաստիարակի նախաձեռնությամբ լավությունների կամ որոշակի վերաբերմունքի դիմաց, և այն շահեկան է մասնակից երկու կողմերի համար: Մանկապարտեզները

շարունակում են ստանալ ֆինանսավորումը՝ «թաքցնելով» հաճախելիության բացը և չկրելով էական ռիսկ, քանի որ հաճախելիության անակնկալ ստուգումներ հազվադեպ են լինում, և մանկապարտեզի տնօրենի խոսքով՝ եթե դրանք տեղի են ունենում, ապա իրավասու մարմիններն ընդամենը հաշվում են երեխաների ընդհանուր թիվը, բայց չեն ստուգում նրանց անուն առ անուն: Առանձին ծնողներ օգտվում են այս իրավիճակից՝ իրենց՝ մանկապարտեզում չհաշվառված երեխաներին ուղարկելով մանկապարտեզ. միաժամանակ միաս չեն կրում հաշվառված երեխաների ծնողները: Այս ամենից տուժող միակ կողմը թերևս երեխաներն են, որոնք կարող են հայտնվել գերծանրաբեռնված և խառը խմբերում, որոնց կազմն անընդհատ փոխվում է:

Այս պարագայում ևս տվյալ պրակտիկայի գոյությունը հաստատող տվյալները զուտ բանավոր խոսքի մակարդակում էին, բայց այն փաստը, որ չնայած հազվագյուտ ստուգումներին՝ վերջին տարիներին մոտ 10 տնօրեններ միայն երևանում այդ պատճառով զրկվել են աշխատանքից, վկայում է, որ տվյալ պրակտիկան թերևս լայն տարածում ունի:

Ա.2. Գործընթացին մասնակցություն ունեցող պաշտոնները

Անօրինական հասանելիությանը վերաբերող որոշումների մեծ մասը կարծես սկիզբ է առնում *նախակրթարանի վարչակազմի* մակարդակում, որում տնօրենը բարձր աստիճանի հայեցողություն է իրականացնում հաստատության գործունեության կարևորագույն ոլորտներում, օրինակ՝ ընդունելության հարցերում²⁸: INTES-ի ֆոկուս խմբին մասնակցող ծնողներից մեկի հետևյալ հայտարարությունը վկայում է այդ հինքնավարության աստիճանի և դրա հնարավոր գործնական դրսևորումների մասին.

Խոսքից մեջբերում №13. «Ինձ հայտնի է մի դեպք, երբ մանկապարտեզից բողոքող ծնողին տնօրենն ասել էր, որ դուրս կթողնի նրա երեխային: Ծնողը բողոք էր ներկայացրել համայնքապետարան և պահանջել էր երեխային տեղափոխել այլ հաստատություն: Սակայն համայնքապետարանի կրթության վարչությունը նրան ասել էր, որ իրենք ոչինչ չեն կարող անել,

²⁸ Տե՛ս, օրինակ՝ «Հայաստանի Հանրապետության նախադպրոցական ուսումնական հաստատությունների ղեկավար և մանկավարժական կազմի տարիքաորակավորման բնութագրերը հաստատելու մասին» ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի թիվ 416-Ն հրամանի 11.1 բաժինը:

քանի որ մյուս տնօրեններից ոչ մեկը չի համաձայնվի ընդունել նրա երեխային, քանի որ նա ունի «պրոբլեմատիկ ծնողի» համբավ, և եթե չդադարի բողոքել, ստիպված կլինի իր երեխային տանել մասնավոր մանկապարտեզ»:

«Save the Children» կազմակերպության 2017 թվականի հետազոտության ֆոկուս խմբերում ևս արձանագրվել էին նմանատիպ հայտարարություններ այն մասին, որ նախակրթարանի վարչակազմը անում է խախտումներ՝ օգտվելով առանցքային իր դերից.

Խոսքից մեջբերում №14. «Եկա տնօրենի մոտ և ասացի. «Գիտեմ, որ Դուք երեխաներին ընդունում եք վճարի դիմաց, ես պատրաստ եմ վճարել... Նա ասաց. «Օ՛, ո՛չ, երբեք»: Բայց ես ընկերներիցս մեկից լսել էի, որ նա երեխաների է ընդունում 80-10.000 դրամով...»:

Խոսքից մեջբերում №15. «Հաշվառել էի երեխայիս, սակայն տնօրենը խիստ ագրեսիվ էր և կոպիտ: Նա ընդունվողներից սովորաբար ակնկալում էր «մաղարիչ» կամ որոշակի կաշառք: Առանց դրա՝ քեզ վատ են վերաբերվում...»:

Խոսքից մեջբերում №16. «Պետական մանկապարտեզում 8.000 դրամ պահանջեցին. տնօրենն ինձ ասաց այդ մասին: Ես ասացի, որ կվճարեմ անգամ 10.000 դր, միայն թե երեխայիս ընդունեն: Հիմա սպասում եմ...»:
(Babloyan, 2017)

Այն փաստը, որ անօրինական գործուղությունների մի զգալի մասը արվում է խմբի խտության օրենսդրական սահմանաչափը գերազանցելու՝ իրավասու մարմինների կողմից տրվող հատուկ թույլտվությամբ (տես Բ.1 բաժինը), վկայում է, որ առնվազն որոշ դեպքերում *տեղական իշխանությունները* տեղյակ են բարեվարքության խախտումների մասին, կամ անգամ հնարավոր է՝ իրենք են ղեկավարում այդ գործընթացը: Հետազոտության տվյալները՝ ոչ պատշաճ առավելությունների տարբեր տեսակների տարածվածության մասին (տես հաջորդ բաժինը), որոնցից է, օրինակ, տեղական իշխանությունների ներկայացուցիչների կողմից պաշտոնեական դիրքի չարաշահումը, ինչպես նաև ֆոկուս խմբերում արված հայտարարությունները հաստատում են վերոհիշյալ պնդումը: Ասվածի վառ օրինակ է INTES-ի ֆոկուս խմբերից մեկում ընդգրկված ծնող մոր խոսքը, որը ըստ երևույթին սերտ կապեր ունի համայնքի ավագանու հետ. նա պատմեց, թե իր երեխայի

դեպքում ինչպես են տեղական իշխանությունները շրջանցել (և դժգոհություն պատճառել) մանկապարտեզի տնօրենին՝ ուղղակիորեն ձեռք բերելով երեխայի ընդունելության վերաբերյալ ոչ ֆորմալ պայմանավորվածություն:

Խոսքից մեջբերում №17. «Մեզ ընդունեցին շրջանային խորհրդի միջնորդությամբ, քանի որ կապեր ունեինք: Առաջին օրը, երբ գնացինք մանկապարտեզ, ես մոտեցա տնօրենին: Երբ նա վերցրեց փաստաթղթերը և տեսավ, որ մեզ ընդունել են՝ առանց իր իմացության, նա հաշվի չառավ, որ սենյակում երկու տարեկան երեխա կա: Սկսեց բղավել և շարտել թղթերը: Երեխաս վախեցավ, և մենք առաջին իսկ օրվանից հիասթափվեցինք այդ մանկապարտեզից...»: (Ծնող Երևանից)

Ա.3. Ոչ պարզաճ առավելությունները

Հայաստանում ՎՄԿԽ-ի անօրինական հասանելիությանը նպաստող ոչ պաշտաճ առավելությունները նույնչափ բազմազան են, որչափ բարեվարքության խախտման դրսևորումները: Դրանք կարող են լինել դրամական կամ բնաիրեղեն, տրամադրվել անհատների (հիմնականում՝ տնօրեններին) կամ նախադպրոցական հաստատությանը: Դրանք կարող են կապված լինել նաև տեղական իշխանություններում աշխատող ծանոթների ներգրավման հետ, երբ վերջիններիս միջնորդությամբ հարցեր են լուծվում: Դա ըստ էության պաշտոնեական դիրքի չարաշահում է, ինչպես նկարագրված է կոռուպցիային վերաբերող որոշ միջազգային կոնվենցիաներում (OECD, 2007, p. 29):

Դրամական առավելության մեծությունը կարող է տարբեր լինել՝ կախված մատուցված «ծառայությունից»: Հերթացուցակում հաշվառելի զգալիորեն քիչ արժի, քան մանկապարտեզ ընդունելը: Ծնողների և քաղաքացիական հասարակության հետ INTES-ի ֆոկուս խմբի քննարկումներում ներկայացված թվերի համաձայն՝ ծնողները կարող են ընդունելության դիմաց վճարել 50.000-ից մինչև 200.000 դրամ, մինչև հերթացուցակում հաշվառվելու գինը կարող է լինել «ընդամենը» 10.000 դրամ (Babloyan, 2017):

Խոսքից մեջբերում №18. «Բայց պիտի ասեմ, որ կան նաև մանկապարտեզներ, որոնք լուծում են ծնողների նշած այդ խնդիրները: Երկու ամիս առաջ սկսեցի մի խնդիր քննարկել Facebook-ի խմբում, և երկու օր առաջ փողոցում ինձ մոտեցավ մի անձնավորություն, որը հետո խոստովանեց, որ

2017 թվականին ինքը 50.000 դրամ է վճարել, որպեսզի իր երեխան ընդունվի մանկապարտեզ»։ (Ծնող Երևանից, քաղաքացիական հասարակության ակտիվիստ)

Ծնողներից կարող են պահանջվել նաև բնաիրեղեն նվիրատվություններ կամ հատուկ հիմնադրամի փոխանցվող «կամավոր» նվիրատվություն, որը կոչվում է «Օգնիր մանկապարտեզիդ»²⁹ (ծնողների նվիրատվությունների վերաբերյալ լրացուցիչ մանրամասների մասին տես 4-րդ գլուխը)։ Ընդունելությունից առաջ արվող այդ նվիրատվությունների մեծ մասը ոչ ֆորմալ է, ինչպես ներկայացրեց ծնողներից մեկը INTES-ի ֆոկուս խմբում.

խոսքից մեջբերում №19. «Երբ ցանկանում էի, որ երեխաս ընդունվի մանկապարտեզներից մեկը, տնօրենն ինձ ասաց, որ պետք է 100.000 դրամ նվիրաբերել (մանկապարտեզի) հիմնադրամին: Իսկ երբ հարցրեցի, թե ինչու, նա բացատրեց, որ դա նվիրատվություն է, որն արվում է՝ երեխայի ընդունվելու համար: Դա նշանակում է, որ եթե գումարը չես վճարում, երեխայիդ չեն ընդունում»։ (Ծնող)

Ընդունելության համար կատարվող ոչ ֆորմալ վճարման ավելի «հղկված», մրկնույն ժամանակ դժվար ապացուցելի ձև է մանկապարտեզի կողմից մատուցվող *լրացուցիչ կրթական ծառայությունների գնումը*: Պետական նախակրթարաններից շատերը լրացուցիչ ծառայություններ են առաջարկում օրվա երկրորդ կեսին. օրինակ՝ լեզվի կամ պարի դասեր կամ ավելի երկար աշխատաժամեր, որոնց դիմաց մանկապարտեզը կարող է վճար գանձել: Ծնողների համար առաջացող լրացուցիչ ծախսերը պատճառաբանվում են աշխատողների լրացուցիչ հոգսերով, որոնք, սակայն, լրացուցիչ եկամուտ են բերում մանկապարտեզներին: Այդ ծառայություններից օգտվող երեխաների ծնողները, որոնք ընդունակ են ֆինանսապես իրենց դա թույլ տալ, կարող են իրենց երեխայի համար մանկապարտեզում տեղ ապահովելու ավելի մեծ շանս ունենալ: Դա անուղղակի ինստիտուցիոնալ կաշառքի տեսակ է, որը կարող է ազդել ընդունելության որոշումների վրա:

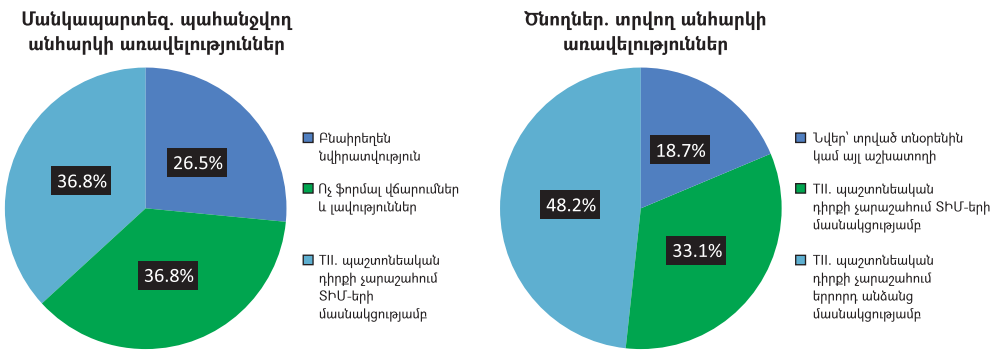
Եվ վերջինը, որն իր բովանդակությամբ նման է Հայաստանի կրթական համակարգի այլ հատվածներում կիրառվող ոչ ֆորմալ հարաբերություններին

²⁹ Տես <http://www.ognirmankapartezid.am/>:

(OECD, 2018b) (Milovanovitch & Lapham, Good Intentions Cast Long Shadows: Donors, Governments, and Education Reforms in Armenia and Ukraine, 2018), այն է, որ ՎՄԿԽ-ում նույնպես գործում է լավությունների և ազդեցության տնտեսական համակարգ, որը կարող է ազդել ընդունելության որոշումների վրա որոշ ընտանիքների օգտին տարվող լոբիինգի միջոցով: Դժվար է պարզել, թե ինչպիսին կարող են լինել ստացվող առավելությունները, սակայն նախակրթարանների էական կախվածությունը տեղական իշխանություններից գործունեության այնպիսի կարևոր ոլորտներում, ինչպիսիք են կադրային հարցերը, ընդունելության տեղերին առնչվող տարաբնույթ թույլտվությունները և ֆինանսավորումը, ենթադրում են, որ մանկապարտեզները լավություններ են անում տեղական իշխանություններին և իշխանության ցանցերին՝ արտոնյալ վերաբերմունք ցուցաբերելով որոշ դիմողների նկատմամբ, որոնց դիմաց իրենք հետագայում կարող են հատուցում ստանալ:

Որքան է տարածված ոչ պատշաճ առավելությունների նշված ձևերից յուրաքանչյուրը: «Save the Children» կազմակերպության՝ 2017 թվականի հետազոտության մեջ համեմատաբար սակավաթիվ էին այն ընտանիքները, որոնք նշել էին, թե ՎՄԿԽ ընդունելության հարցում առնչվել են անօրինական վարքագծի: Սակայն նրանց պատասխաններն օգտակար տեղեկություններ են հաղորդում այն մասին, թե ինչ են պահանջում նախադպրոցական հաստատությունները, և ինչ են ծնողները սովորաբար տալիս ոչ պատշաճ առավելությունների իմաստով (տես Գծապատկեր 4):

Գծապատկեր 4. ՎՄԿԽ ընդունելու դիմաց պահանջվող և փրվող ոչ ֆորմալ (ոչ պաշտոնական) առավելությունները՝ ըստ տեսակի և հաճախականության



Ծանոթագրություն. «TII»՝ պաշտոնական դիրքի չարաշահում:

Աղբյուրը. Հաշվարկներ, որոնց համար տվյալները վերցվել են (Babloyan, 2017) աշխատությունից:

Գծապատկեր 4-ում բերված արդյունքները վկայում են, որ դրական պատասխան տված հարցվողների խմբի ավելի քան մեկ երրորդից (37%) պահանջվել է ոչ ֆորմալ վճարում կատարել պաշտոնատար ինչ-որ անհատի կամ լավություն անել վերջինիս: Եվս 37%-ին առաջարկվել է օգտվել տեղական իշխանությունների հետ ունեցած անձնական կապերից, որը կարող է մեկնաբանվել որպես ոլորտին ներհատուկ պաշտոնեական դիրքի չարաշահում³⁰, իսկ մոտ 27%-ից պահանջվել է բնահրեղեն նվիրատվություններ անել նախակրթարանին: Հարցված և ոչ ֆորմալ գործարքների մեջ իրենց մասնակցությունը հաստատած ծնողների ճնշող մեծամասնությունը նկարագրել է, թե ինչպես են օգտագործել կրթության իրավասու մարմինների հետ ունեցած անձնական կապերը (33%) կամ անձնական կապերն այլ անձանց՝ ընկերների, ազգականների հետ (37%): «Ընդամենը» 19%-ն է խոստովանել, որ «նվերով» է կաշառել մանկապարտեզի տնօրենին կամ աշխատողին: Պաշտոնեական դիրքի չարաշահումը թե՛ ծնողների, թե՛ նախակրթարանների ներկայացուցիչների կողմից հիշատակված ոչ ֆորմալ գործարքի առավել հաճախ հանդիպող տեսակն է:

Ծնողների հետ INTES-ի ֆոկուս խմբերի հանդիպումների ու գրույցների շնորհիվ պարզ է դարձել նաև, որ նախակրթարանների միջև առկա են պրակտիկայի էական տարբերություններ: Որոշ ծնողներ, օրինակ, նշել են իրենց կողմից ուսուցիչներին տրվող կանոնավոր վճարումների մասին, մինչդեռ ուրիշներն ընդգծել են, որ իրենց երեխաների հաճախած նախադպրոցական հաստատությունում վճարումները լայն տարածում չունեն:

Թեպետ ծնողները կարող են անօրինական գործողությունների մեջ իրենց մասնակցությունը բացահայտելու շահագրգռվածություն չունենալ և պարզապես ժխտել այն, սակայն ընդունելի է, որ որոշ դեպքերում ժխտման այդ հայտարարությունները իրական են և վկայում են, որ ծնողները և երբեմն նաև մանկապարտեզներն իրապես ջանք են գործադրում՝ պահպանելու անձնական և մասնագիտական բարեվարքության որոշակի չափանիշներ: Ծնողներից մեկն անգամ հայտնեց գյուղական պետական մի մանկապարտեզի տնօրենի մասին, թե նա ակտիվորեն պայքարում էր ծնողների կողմից կատարվող ցանկացած տեսակի վճարման դեմ:

³⁰ Կոռուպցիայի մասին Եվրոպայի խորհրդի քրեական իրավունքի կոնվենցիայում «պաշտոնական դիրքի վրա ազդեցության շահարկումը» սահմանվում է որպես դիտավորյալ մեթոդ, ուղղակիորեն կամ անուղղակիորեն անհիմն օգուտ խոստանալը, առաջարկելը կամ տալը ցանկացած անձի, որը հայտարարում կամ հաստատում է, որ ինքը կարող է պետական պաշտոն զբաղեցնող անձանց որոշում կայացնելու վրա ոչ պատշաճ ազդեցություն գործել (հոդված 12):

Ա.4. Վրանգվող նորմերը և հանձնառությունները

Երբ ընտանիքները սույն բաժնում նկարագրված ոչ պատշաճ եղանակներով կարողանում են երեխաներին ընդունել տալ ՎՄԿԽ համակարգ, խախտման բոլոր մասնակիցները թուլացնում են իրավունքի գերիշխանությունը և խորացնում են սոցիալական անարդարությունը և անարդյունավետությունը ՎՄԿԽ համակարգում (OECD, 2017a): Այն ծնողները, ովքեր միջոցներ չունեն այդպիսի ոչ ֆորմալ գործողությունների մասնակից դառնալու կամ պարզապես նախընտրում են պահպանել իրենց բարեվարքությունը, տուժում են, քանի որ չեն կարողանում տեղ ապահովել իրենց երեխայի համար կամ ստանում են երեխայի խնամքի ցածր որակի ծառայություններ: Նախկին հետազոտությունները ցույց են տալիս, որ Հայաստանի ՎՄԿԽ համակարգի ոչ օրինական հասանելիության պրակտիկայի տարածման հետևանքով նվազ շահեկան վիճակում են հայտնվում հատկապես սոցիալ-տնտեսապես խոցելի ընտանիքների երեխաները (Babloyan, 2017):

Թեպետ անօրինական եղանակով հասանելիության՝ վերևում նկարագրված դրսևորումներից ոչ մեկն օրենքով քրեականացված չէ, ուստի՝ դրանք կատարողները կարող են անպատժելի մնալ. նրանց վարքագիծը ընդամենը խախտում է գործող նորմերը և հանձնառությունները: Մասնավորապես բարեվարքության խախտման բոլոր դրսևորումները սասանում են նախադպրոցական կրթություն ստանալու հավասար հնարավորություն ունենալու յուրաքանչյուր երեխայի օրինական իրավունքը, ինչպես նաև օրինական այն երաշխիքը, որը նրանց ծնողներին թույլ է տալիս ազատորեն ընտրել նախադպրոցական կրթության հաստատությունը և ՎՄԿԽ-ի ձևը³¹: Այլ կերպ ասած՝ այդ գործելակերպերը հակասում են խտրականության սահմանադրական արգելքին, և կարելի է համոզված ասել, որ դրանք հակասում են Հայաստանի վավերացրած միջազգային այնպիսի կոնվենցիաների ոգուն, ինչպիսին է, օրինակ, *Երեխայի իրավունքների մասին Միավորված ազգերի կազմակերպության կոնվենցիան*:

Տեխնիկական մակարդակում խախտման որոշ դրսևորումներ կարող են վարչական իրավախախտումների կամ անգամ քրեական հանցագործութ-

³¹ Տե՛ս «Նախադպրոցական կրթության մասին» Հայաստանի Հանրապետության 2005 թ. օրենքը, հորվածներ №N՝23, 28, ՀՕ-236-Ն:

յան տարրեր պարունակել, օրինակ, երբ կեղծվում են փաստաթղթեր, կամ չարաշահվում է պաշտոնեական դիրքը, կամ երբ կատարվում են ոչ ֆորմալ վճարումներ պաշտոնատար անձանց, օրինակ՝ համայնքապետերին կամ նախակրթարանների տնօրեններին:

Բ. Խախտման հնարավորություններ ընձեռող գործոնները

INTES-ի սույն զեկույցի համատեքստում «հնարավորություն» է համարվում կրթական քաղաքականության և պրակտիկայի թերությունների այնպիսի համադրությունը, որը միջոցներ է ընձեռում և պայմաններ է ստեղծում կրթության մասնակիցների կողմից բարեվարքության խախտում կատարելու համար (OECD, 2018a): Խախտման հնարավորություն կարող են ընձեռել տարաբնույթ թերությունները, որոնց մի մասը կարելի է վերագրել դրանք կատարողների մասնագիտական և անձնական հատկանիշներին, իսկ մյուսները՝ ՎՄԿԽ համակարգի գործունեության ընդհանուր միջավայրին և գործունեության մեխանիզմներին:

2-րդ գլխի սույն «Բ» բաժնում ներկայացված են մի քանի այդպիսի թերություններ, որոնք նախադպրոցական կրթության մասնակիցներին և շահակիցներին թույլ են տալիս շահագործել համակարգի խոցելիությունները անձնական և/կամ ինստիտուցիոնալ ոչ պատշաճ առավելություն քաղելու համար: Դրանց թվում են նախադպրոցական հաստատությունների ընդունելության սահմանաչափերի նորմերի կամայական խախտումները, ՎՄԿԽ-ի արտաքին վերահսկողության բնագավառում օրենսդրական թերացումները և կարողությունների ոչ բավարար մակարդակը, ինչպես նաև հաշվետվողականության և թափանցիկության նվազագույն չափանիշների բացակայությունը ընդունելության թե՛ թղթային, թե՛ էլեկտրոնային հերթացուցակներում:

Բ.1. Ընդունելության առավելագույն սահմանաչափի նորմերից թույլատրվող բացառությունների լայն տարածումը

Պետական մանկապարտեզները Հայաստանում սովորաբար ավելի մեծ թվով երեխաների են ընդունում, քան նախատեսված է իրենց լիցենզիայում: Այս գործելակերպը հանդուրժվում կամ անգամ խրախուսվում է տեղական

իշխանությունների կողմից, քանի որ օգնում է էժան կամ առանց ծախսերի լրացուցիչ տեղեր ստեղծել, որը կարևոր հանգամանք է ռեսուրսների և տեղերի անբավարարության պայմաններում (տես Գ.1 բաժինը): Սակայն գերբեռնվածություն թույլատրելու՝ նախակրթարանների և իշխանությունների հակվածությունը նաև հնարավորության մեծ պատուհան է բացում նախորդ բաժնում նկարագրված անօրինական գործողությունների համար:

Այն անկապարտեզները, որոնք իրենց մոտ տեսնում են գերբեռնվածության ռիսկ, տեսականորեն կարող են դիմել ԿԳՆ-ի լիցենզավորման վարչությանը և խնդրել բացառության կարգով ընդառաջել իրենց՝ շրջանցելով առավելագույն ընդգրկումը սահմանող նորմերը, որպեսզի իրենք կարողանան ընդունել լրացուցիչ թվով երեխաների: ԿԳՆ-ի լիցենզավորման վարչության տրամադրած տեղեկություններով պետական մանկապարտեզների մեծ մասը Հայաստանում կրում է գերբեռնվածության ռիսկ: Սակայն նախքան նման բացառության գնալը նախարարությունը պետք է համոզվի, որ մեկ երեխային բաժին ընկնող տարածքն իսկապես համապատասխանում է սահմանված նվազագույն չափանիշներին:

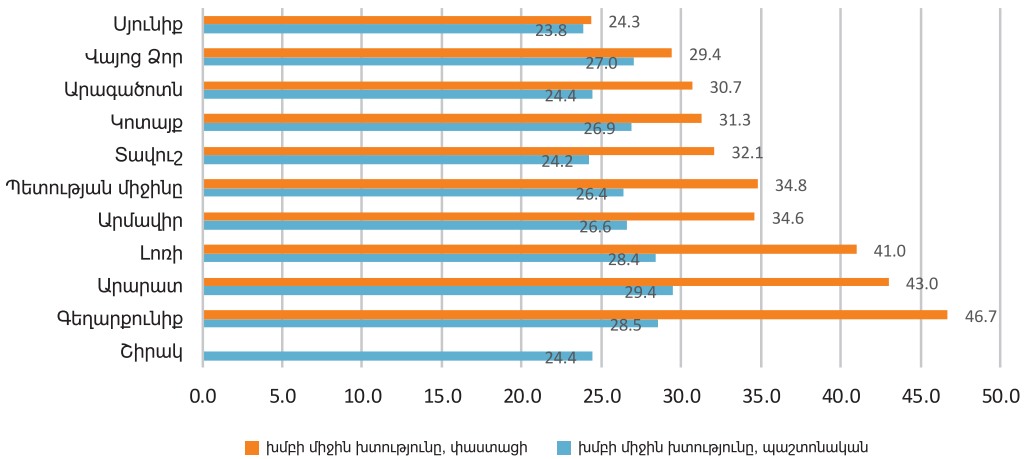
ԿԳՆ-ի և որոշ համայնքապետարանների հետ հարցազրույցները գործնականում վկայում են, որ նախադպրոցական հաստատությունները կանոնավոր կերպով շրջանցում են նախարարության լիցենզավորման վարչությունը, չեն դիմում նրան և շեղումները նորմերից անմիջականորեն համաձայնեցնում են իրենց տեղական (համայնքային) իշխանությունների հետ, իսկ շատերն էլ վերջիններիս լռելյայն համաձայնությամբ պարզապես անուշադրության են մատնում այդ նորմերը:

Նախակրթարանների համար օրենքով նախատեսված սահմանաչափը գերազանցող թվով երեխաների ընդունելությունը հանդուրժելու պրակտիկայի՝ ՎՄԿԻ համակարգում արմատացման մասշտաբի մասին են վկայում ընդգրկվածության պաշտոնական վիճակագրության և ՎՄԿԻ-ում իրենց երեխաների մասնակցության մասին ծնողների տրամադրած տեղեկությունների միջև առկա անհամապատասխանությունները: 4ա և 4բ գծապատկերները պարունակում են մանկապարտեզների խմբերի միջին խտության մասին տվյալներ, 3-6 տարեկան երեխաների ընդհանուր ընդգրկվածության մասին Ազգային վիճակագրական ծառայության (ԱՎԾ) և Հայաստա-

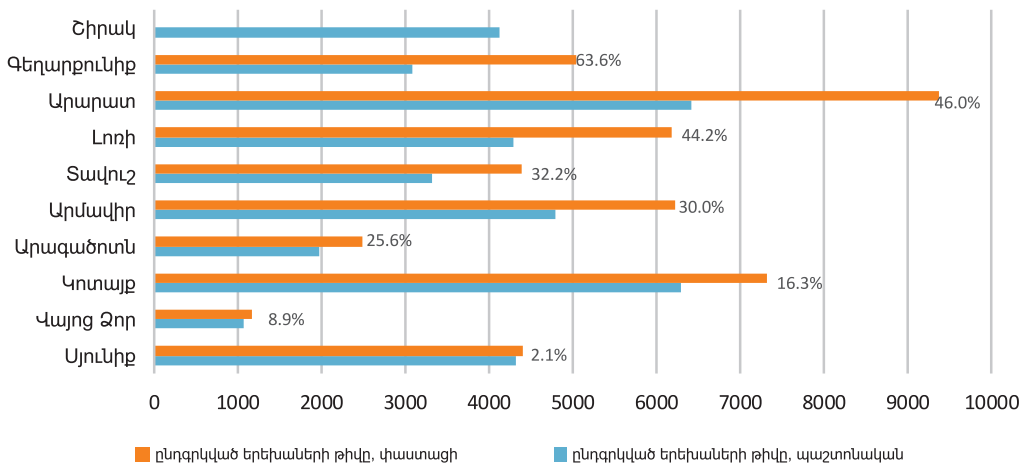
նում 600 տնային տնտեսությունների հետազոտության շնորհիվ «Save the Children» կազմակերպության հավաքագրած տվյալները: Եթե ենթադրենք, որ պաշտոնական տվյալները պարունակում են տեղեկություններ, որոնք համապատասխանում են (կամ առնվազն մոտ են) խմբի խտության նորմերին և նախադարձական հաստատությունների լիցենզավորման ժամանակ նախատեսված ընդունելության սահմանաչափերին, և որ տնային տնտեսություններից ստացված տեղեկությունները ցույց են տալիս ընդգրկվածության փաստացի մակարդակը հանրապետության մարզերում, ապա տվյալների երկու ամբողջությունների համեմատությամբ հնարավոր կլինի պարզել, թե իրականում ընդունելության ցուցանիշներն ինչ չափով են շեղվել ընդունելության առավելագույն սահմանաչափերի նորմերից:

Գծապատկերներ 5ա և 5բ. 3-6 տարեկանների ընդգրկվածությունը ՎՄԿԽ-ում՝ ըստ խմբի միջին մեծության, երեխաների թվի և մարզի, 2016 թ.:

Գծապատկեր 5ա, խմբի միջին մեծությունը՝ ըստ մարզի, 2016թ.



Գծապատկեր 5բ, Ընդգրկվածությունը՝ ըստ երեխաների թվի և մարզի, 2016թ.



Ծանոթագրություններ. Երևանի տվյալները համեմատելի չեն, քանի որ ներառում են մասնավոր նախադպրոցական հաստատություններ հաճախողներին: Շիրակի տվյալները լիարժեք չեն: Ընդգրկվածության և փաստացի խտության տվյալներն հիմնված են Հայաստանում 600 տնային տնտեսությունների հետազոտության ((Babloyan, 2017) զեկույց) արդյունքների էքստրապոլացիայի վրա:

Տվյալների աղբյուրները. (NSS, 2017) (Babloyan, 2017):

5ա և 5բ գծապատկերները ցույց են տալիս, որ պաշտոնական աղբյուրների տեղեկությունների և ՎՄԿԽ շահառուների պատասխանների միջև գոյություն ունեն զգալի տարբերություններ: ԱՎԾ-ի տվյալները (տես Գծապատկեր 4ա) վկայում են, որ 2016 թվականին նախակրթարանների միջին ընդգրկվածությունը երկրի բոլոր մարզերում չի գերազանցել թույլատրելի առավելագույն սահմանաչափը: Մարզերի մեծ մասում, սակայն, ծնողները նշել են, որ իրենց երեխաներին ուղարկել են խմբեր, որոնք զգալիորեն գերազանցել են խտության առավելագույն նորմը (30 երեխա), օրինակ՝ Լոռիում (41 երեխա՝ մեկ խմբում, մինչդեռ պաշտոնական տվյալների համաձայն՝ մեկ խմբում երեխաների միջին թիվը 28.4 է), Արարատում (43 երեխա՝ մեկ խմբում, մինչդեռ պաշտոնական տվյալների գծապատկերում միջին թիվը 29.4 է) և Գեղարքունիքում (46.7 երեխա՝ մեկ խմբում, մինչդեռ պաշտոնական վիճակագրության տվյալներով միջին թիվը 28.5 է): Անգամ այն մարզերում, որոնցում խմբի միջին խտությունը չի գերազանցել օրենքով սահմանված շեմը, և ըստ ԱՎԾ-ի, և ըստ հետազոտության տվյալների (մասնավորապես՝ Սյունիք և Վայոց Ձոր), փաստացի ընդգրկվածությունն ավելի բարձր է եղել, քան պաշտոնական տվյալներում ներկայացվածը. Վայոց Ձոր

րում այն եղել է համապատասխանաբար 29.4 և 27 մեկ խմբի հաշվով, իսկ Սյունիքում՝ համապատասխանաբար 24.3 և 23.8:

Գծապատկեր 5բ-ն հաստատում է գերբեռնվածության վերաբերյալ մեկնաբանությունները՝ ցույց տալով, որ գերբեռնված մանկապարտեզներ ունեցող մարզերում ընդգրկված երեխաների փաստացի թիվը զգալիորեն ավելի բարձր է, քան պաշտոնապես արձանագրված թիվը: Թեպետ որոշ մարզերում (Սյունիք և Վայոց Ձոր) գերբեռնվածության խնդիրն ըստ երևույթին ավելի փոքր է, մյուսներում գերբեռնվածությունը կարծես վերածված լինի կյանքի օրինաչափության: Գեղարքունիքի մարզում ընդգրկված երեխաների թիվը 64%-ով գերազանցում է պաշտոնական վիճակագրության ցուցանիշը: Արարատում տարբերությունը 46% է, Լոռիում՝ 44%, Տավուշում՝ 32%, և այլն:

Երևանի վերաբերյալ չկան համեմատելի տվյալներ, սակայն սույն գնահատմանը նախորդած տեղեկատվական զեկույցը և INTES-ի ֆոկուս խմբերում արված բազմաթիվ հայտարարություններ վկայում են, որ մայրաքաղաքում գերբեռնվածության իրավիճակն ավելի վատթար է: Կրթության տեսչական մարմնի՝ 2016 թվականի զեկույցով արձանագրվել է, որ ստուգված նախադպրոցական հաստատությունների 93%-ը չի համապատասխանում առավելագույն ընդգրկվածության և խմբի խտության նորմերին, և որ դա մայրաքաղաքում առավել հաճախ հանդիպած խախտումներից է (SIE, 2016): Երևանում աշխատող ուսուցիչներից մեկը հետևյալ կերպ նկարագրեց այդ տիպիկ իրավիճակը.

Խոսքից մեջբերում №20. «Սկսենք ամենակարևորից՝ երեխաների թվից: Դա է բոլոր մյուս խնդիրների՝ օրինակ, մանկավարժների կողմից իրենց գործը պատշաճ կերպով չանելու սկզբնաղբյուրը: Երեխաների թիվը չափազանց մեծ է, և յուրաքանչյուր խմբի բաժին է ընկնում ընդամենը մեկ դաստիարակ և դաստիարակի մեկ օգնական: Դա լուրջ խնդիր է: Երեխաների կյանքի, առողջության, անվտանգության և մանկավարժների ինքնակրթման հետ կապված բոլոր խնդիրները բխում են մանկապարտեզի խմբերում երեխաների թվաքանակի չափից ավելին լինելուց»: (Նախակրթարանի դաստիարակ)

Իշխանությունների թույլտվությամբ կամ պարզ թողտվությամբ նախադպրոցական կրթության համակարգ ընդունելության առավելագույն սահմանաչափի նորմերի գերազանցումը լայն տարածում ունի և կարծեք

դարձել է սովորական օրինաչափ մի բան: Այն մարզերը, որոնցում գերբեռնվածությունը տարածված խնդիր է, սովորաբար հենց այդ նույն մարզերում է, որ «Save the Children» կազմակերպության հետազոտությանը մասնակցած տնային տնտեսությունները նշել են ծնողների կողմից կատարվող ամենամեծ և առավել հաճախակի ոչ ֆորմալ վճարումների մասին, որոնց մի մասն անկասկած արվել է երեխային ընդունելու դիմաց:

Բ.2. Կառուցվածքային և օրենսդրական թերություններն արդարքին վերահսկողության բնագավառում

ՎՄԿԻՄ կազմակերպող պետական և մասնավոր հաստատությունների նկատմամբ արտաքին վերահսկողության պատասխանատվությունը Հայաստանում բաժանված է կենտրոնական (ԿԳՆ, Առողջապահության նախարարություն³²) և տեղական իշխանությունների միջև, ընդ որում՝ ԿԳՆ-ի ներսում այն բաժանված է լիցենզավորման վարչության և կրթության տեսչական մարմնի միջև³³: Թե՛ կենտրոնական, թե՛ տեղական օղակներում առկա են իրավասության խնդիրներ, որոնք սահմանափակում են հաճախելիության և ընդգրկվածության նկատմամբ վերահսկողության արդյունավետությունը՝ այդ կերպ էականորեն նպաստելով նախադպրոցական կրթության անօրինական հասանելիությանը: Այդ խնդիրներից է նախադպրոցական հաստատությունների վերահսկողության պարտականությունների անորոշ նկարագրությունը: Հաջորդը վերաբերում է բարեվարքության և կարողությունների անբավարարությանը: Ստորև՝ հաջորդ բաժնում, մանրամասնորեն կքննարկվեն այդ թերությունները:

Բ.2.1. Ընդհանուր տեղեկություններ արտաքին վերահսկողության համար պատասխանատու մարմինների մասին

ԿԳՆ-ի լիցենզավորման վարչությունը պատասխանատու է՝ հավաստիանալու, որ մանկապարտեզները իրենց ենթակառուցվածքներով, կադրերով և կրթական բովանդակությամբ համապատասխանում են սահմանված նվազագույն պահանջներին, որը նախապայման է գործունեության

³² ՎՄԿԻՄ-ի առնչությամբ Առողջապահության նախարարության ունեցած դերը և պարտականությունները դուրս են սույն զեկույցի շրջանակից:

³³ Տեսչական մարմնի նկատմամբ պատասխանատվությունը 2018 թվականին փոխանցվել է վարչապետի աշխատակազմին:

լիցենզիա ստանալու համար: Լիցենզիաներ տալու մասին որոշումները կայացնում է կրթության նախարարը ԿԳՆ-ի լիցենզավորման հանձնաժողովի երաշխավորությամբ: Լիցենզիան տրամադրելուց հետո վարչությունն իրավունք ունի ստուգումներ իրականացնելու՝ հավաստիանալու, որ նախադարձական հաստատությունները շարունակում են համապատասխանել պահանջներին:

Վարչության ներկայացուցիչները նշեցին, որ արտաքին այդ ուսումնասիրությունները կարող են նախաձեռնվել կամ մանկապարտեզների գործունեության պայմանների փոփոխության դեպքում (եթե կա, օրինակ, գերբեռնվածության ռիսկ), կամ հենց վարչության նախաձեռնությամբ, օրինակ, արձագանքելով կրթության տեսչական մարմնից ստացված ազդակներին առ այն, որ հաստատությունը չի համապատասխանում լիցենզավորման պահանջներին:

Մինչև 2018 թվականի հուլիսը՝ վարչապետի աշատակազմ տեղափոխվելը, կրթության տեսչական մարմինը ԿԳՆ-ի ստորաբաժանում էր, որը պատասխանատու էր արտաքին վերահսկողության համար: Տեսչական մարմնի կանոնադրության համաձայն³⁴՝ նրա պարտականությունները ներառում են պետական ծրագրերի իրականացման և կրթական չափորոշիչների պահպանման նկատմամբ վերահսկողությունը՝ ներառյալ սովորողների գնահատումը, տեսչական ստուգումները, գնահատումը, ամփոփիչ ատեստավորումը և քննությունները, ղեկավար և մանկավարժական աշխատողների ընտրության, հավաստագրման, նշանակման, վերապատրաստման, ատեստավորման ընթացակարգերի պահպանումը և այլն: Տեսչական մարմինը վերահսկողությունն իրականացնում է երկու ձևով, որոնք կիրառելի են նաև ՎՄԿԽ-ի նկատմամբ. 1. հերթական ստուգումներ, որոնք պլանավորվում, հայտարարվում են մեկ տարի առաջ և իրականացվում են ֆորմալ, հետագա հսկողության ընթացակարգով՝ ներառյալ պատժամիջոցները, և 2. արտահերթ մոնիթորինգ, որը կատարվում է առանց ծանուցման:

Տեղական իշխանությունները նույնպես ունեն ՎՄԿԽ-ի նկատմամբ արտաքին վերահսկողության պարտականություններ: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքը համայնքապետերին իրավունք է վերապահում

³⁴ Տե՛ս http://www.eib.am/wp-content/uploads/2018/06/729_1v_voroshum_kanonadrutyun.pdf:

դիտարկել և ստուգել նախակրթարանի գործունեության վարչական կողմը և համայնքային գույքի օգտագործումը³⁵:

Բ.2.2. Արտաքին վերահսկողության պարտականությունների բաշխման անորոշությունը

ՎՄԿԽ-ի նկատմամբ արտաքին վերահսկողության պարտականությունները տեսչական մարմնի և տեղական իշխանությունների միջև բաժանող և նկարագրող կարգավորումներում կան այնպիսի բացեր, որոնք կարող են խոչընդոտել անօրինական այնպիսի գործողությունների ժամանակին հայտնաբերումը, ինչպիսին է չափից ավելի շատ երեխաների ընդունելությունը, և նպաստել մեղավորների անպատժելի մնալուն:

Տեսչական մարմինը, իր կանոնադրության համաձայն, պատասխանատու է կրթության բովանդակության խնդիրների, օրինակ՝ կրթական ծրագրերի իրականացման, դասավանդման որակի, սովորողների առաջադիմության և այլ հանգամանքների նկատմամբ վերահսկողություն իրականացնելու համար: Սույն գնահատման համար կազմված նախապատրաստական տեղեկատվական զեկույցում նշվել է, որ հերթական և չհայտարարված տեսչական ստուգումները սովորաբար ներառում են հաճախելիության և առավելագույն ընդգրկվածության նորմերի պահպանման ստուգում: Սակայն կանոնադրության մեջ նշված չէ այդ նորմերի մասին, ինչը նշանակում է, որ այն չի նախատեսում նաև հետևանքներ (օրինակ՝ պատժամիջոցներ) այն դեպքերի համար, երբ դրանք խախտված կլինեն: Պրակտիկայում, եթե տեսչական ստուգմամբ բացահայվում են հաճախելիության նորմերին առնչվող անկանոնություններ, ապա տեսչական մարմինը պարտավոր է խնդիրը փոխանցել այլ մարմինների (առաջին հերթին՝ տեղական իշխանություններին), որոնք իրենց հերթին չունեն հետամուտ լինելու որևէ օրենսդրական պարտավորություն. հնարավոր է՝ չունեն նաև դա անելու շահագրգռվածություն (տես հաջորդ բաժինը): Բացի դրանից՝ նախակրթարանները կարող են վիճարկել ցանկացած նման եզրակացություն՝ պնդելով, թե տեսչական մարմինը գերազանցել է իր իրավասությունները:

³⁵ Տես «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենք, հոդված N°12, INTES-ի գնահատման համար կազմված տեղեկատվական զեկույց և կրթության և գիտության նախարարի՝ 2011 թվականի թիվ 461-Ն հրամանը «Հայաստանի Հանրապետության նախադպրոցական ուսումնական հաստատությունների բնութագրերը հաստատելու մասին»:

Վերահսկողության անորոշություններ կան նաև տեղական ինքնակառավարման մակարդակում: Տեղական իշխանությունները պարտավոր են կազմակերպել նախադպրոցական կրթության տրամադրումը և հսկել նախակրթարանների գործունեության վարչական կողմը: Այդ վերահսկողության շրջանակը սահմանված է «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքում և ենթաօրենսդրական ակտերում³⁶, սակայն իրավանորմերը շատ աղտոտ են, և պարզ չէ, թե արդյոք դրանք ներառում են հաճախելիության և առավելագույն ընդգրկվածության ստուգում, և եթե այո, ապա ինչպե՞ս է դա հարաբերվում այդ նույն նորմերի պահպանման՝ տեսչական մարմնի կողմից պարբերաբար իրականացվող ստուգումներին: Ամենայն հավանականությամբ գոյություն ունի պարտականությունների կրկնողության իրական դիսկ, որը կարող է հանգեցնել տեսչական մարմնի և տեղական համայնքների կողմից վերահսկողական աշխատանքների կրկնության կամ, որ ավելի վատ է, պաշտոաճ վերահսկողության բացակայության:

INTES-ի ֆոկուս խմբում նախակրթարանի դաստիարակի հայտնած ներքոհիշյալ միտքը վկայում է, թե այդ անորոշությունները, համադրվելով վերահսկողության փորձագիտական կարողությունների անբավարարության հետ, ինչպիսի իրավիճակ կարող են առաջացնել պրակտիկայում ՎՄԿԽ մասնագետի տեսանկյունից.

Խոսքից մեջբերում №21. «Ցանկանում էի խոսել տեսչական ստուգումների մասին: Մանկապարտեզները ստուգվում են համայնքապետարանի հանրակրթության վարչության կողմից: Կարող եմ հավաստիացնել Ձեզ, որ հանրակրթության վարչությունը չունի տեսչական այդ ստուգումների իրականացման հստակ ընթացակարգեր: Մի անգամ նրանք պահանջեցին երեխաներին տանել լսարան, որպեսզի իրենք ներկա լինեն այնտեղ՝ չիմանալով, որ ամռան ամիսներին մանկապարտեզները դասեր չունեն ժամը 11:30-ին: Ես ուզում եմ Ձեզ խնդրել, որ այդ տեսչական ստուգումներին լուրջ չվերաբերվեք, քանի որ դրանք չունեն ո՛չ հստակ ընթացակարգ, ո՛չ որակյալ մասնագետներ»:

Բացեր գոյություն ունեն նաև ԿԳՆ-ի լիցենզավորման վարչության վերահսկողական պարտականություններում: Վարչության ներկայացուցիչ-

³⁶ Տե՛ս «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենք, հոդված №43 և թիվ 461-Ն հրաման:

ները գնահատող թիմին հայտնեցին, որ իրենք պարտավոր են ստուգել, հայտնաբերել և պատժել ընդունելության սահմանաչափերի անօրինական գերազանցումը, ինչպես նաև ստուգել նման իրավիճակի ռիսկերի մասին տեսչական մարմնից ստացվող ազդակները: Համենայնդեպս որևէ տվյալ չկա այն մասին, որ այս երկու մարմինները համագործակցում են այդ հարցերում: Բացի դրանից՝ լիցենզավորման վարչության կողմից վերահսկվող կանոնները և չափորոշիչները, որոնք պետք է համաձայնեցնեն նախակրթարանների և տեղական իշխանությունների միջև անհարթությունները, պրակտիկորեն սկզբից ևեթ փաստացի ապարդյուն է դարձնում լիցենզավորման վարչության ներգրավվածությունը և հնարավորությունները:

Բ.2.3. Բարեվարքության և կարողությունների անբավարարությունը արտաքին վերահսկողության համար պատասխանատու մարմիններում

Լիցենզավորման վարչությունը

Լիցենզավորման վարչությունն ըստ էության կադրերի անբավարարության լուրջ խնդիր ունի իր որոշ գործառույթներ կատարելու համար: ԿԳԼ-ի տրամադրած տեղեկություններով վարչությունում աշխատում է 8 հոգի: Համադրելով այս թիվը համակարգի ծավալների հետ, որը 2016 թվականին կազմված էր 721 նախրթական հաստատություններից, կարելի ասել, որ վիճակագրական իմաստով յուրաքանչյուր աշխատողի բաժին էր ընկնում միջինը մոտ 90 նախադպրոցական հաստատությունից բաղկացած պորտֆել:

Եթե անգամ հաշվի չառնենք բարեվարքությանն առնչվող մտահոգությունները, որոնք որոշ զրուցակիցներ հայտնեցին INTES-ի տեղային այցերի ժամանակ, կամ վարչության աշխատողների բողոքներն առ այն, որ նախակրթարանները և տեղական իշխանությունները շրջանցում են իրենց ընդունելության սահմանաչափերին առնչվող գործառույթները, վարչությունը դժվար թե ունի բավարար կարողություններ՝ պահանջների և նորմերի պահպանման նկատմամբ պատշաճ վերահսկողություն իրականացնելու համար, համենայնդեպս գոնե ոչ այն հաճախականությամբ և ծավալով, որն անհրաժեշտ է Հայաստանի նախակրթարաններին՝ հաշվի առնելով գերբեռնվածության լայն տարածում գտած պրակտիկան:

Պետական տեսչական մարմինը

Տեղային այցերի շրջանակում ունեցած տարբեր զրույցներից ստացված տվյալները վկայում են, որ կրթության տեսչական մարմնում աշխատող անձանց բարեվարքության խնդիրները և նախադպրոցական կրթության ոլորտում նրանց փորձագիտական կարողությունները թերևս խոչընդոտում են ՎՄԿԽ-ի հասանելիությանն առնչվող անօրինական գործողությունների արդյունավետ հայտնաբերումը:

Գնահատող թիմի հետ քննարկումներում կրթության տեսչական մարմնի նորանշանակ ղեկավարությունը նույնպես նշեց, որ լուրջ մարտահրավեր է աշխատողների բարեվարքության ապահովումը: Այդ դիտարկումը համահունչ է Հայաստանի քաղաքացիական ծառայության ոլորտում արձանագրված բարեվարքության այն խնդիրների ընդհանուր պատկերին³⁷, որոնք վերաբերում են բարեվարքության վերաբերյալ կարգավորումների և քաղաքացիական ծառայության սկզբունքների, իրավունքների և պարտականությունների պատշաճ սահմանման բացակայությունը (OECD, 2018b): Այս հանգամանքը պահանջ է դնում, ըստ Քաղաքացիական ծառայության բարեփոխման ռազմավարության համաձայն, փոփոխություններ իրականացնել այնպիսի ոլորտներում, ինչպիսիք են դասակարգումը և առաջխաղացումը, աշխատանքի գնահատումը, վարձատրությունը, կարգապահությունը, էթիկան, բարեվարքությունը և այլն³⁸:

Հաջորդ խնդիրն այն է, որ պարզ չեն տեսչական մարմնի կողմից իրականացվող այնպիսի ոչ պատշաճ գործողությունների ռիսկի չափերը և ձևերը, ինչպիսիք են կրթության և հատկապես ՎՄԿԽ-ի ոլորտում անօրինական գործողությունների դեմ դիտավորյալ քայլեր չձեռնարկելը, քանի որ այդ մարմինը ինքը երբևէ չի ենթարկվել ռիսկերի պատշաճ գնահատման՝ չնայած իր ունեցած կարևորությանը: Դա նաև Հայաստանի քաղաքացիական ծառայության վերաբերյալ ոչ բավարար վիճակագրության և փաստահենք վերլուծությունների բացակայության ընդհանուր խնդրի մաս է (OECD, 2018b):

³⁷ Կրթության տեսչական մարմնի աշխատողները քաղաքացիական ծառայողներ են:

³⁸ ՀՀ կառավարության 2015 թ. դեկտեմբերի 29-ի թիվ 57 արձանագրային որոշումը. տե՛ս <http://www.irtek.am/views/act.aspx?aid=84359&m=%27%27&sc=>:

ՎՄԿԽ-ում անօրինական գործողությունների հայտնաբերմանը առնչվող էլ ավելի լուրջ մարտահրավեր է կրթության տեսուչների փորձագիտական սահմանափակ կարողությունը նախադպրոցական կրթության ոլորտում: Սույն գնահատման ժամանակ աշխատող տեսուչներից ոչ մեկն ըստ էության չուներ մասնագիտացում կամ վերապատրաստում ՎՄԿԽ-ի գծով, որը INTES-ի ֆոկուս խմբին մասնակցած մանկավարժների կարծիքով էականորեն ազդել է նախադպրոցական կրթության տեսչական ստուգումների շեշտադրումների և ճշգրտության վրա: Որոշ մանկավարժներ, օրինակ, բողոքում էին, որ տեսչական ստուգումներում չափից շատ ուշադրություն է դարձվում վարչարարությանը և փաստաթղթերին, այլ ոչ բովանդակությանը: Ոմանք էլ նշում էին տեսչական ստուգումներ կատարող կադրերի ոչ բավարար արհեստավարժ լինելու կամ նրանց կարծրացած մոտեցումների պատճառած խնդիրների մասին:

խոսքից մեջբերում №22. «Համաձայն եմ Ձեզ հետ: Ես դեմ եմ այդ տեսչական ստուգումներին: Գալիս և սկսում են ուսումնասիրել բոլոր փաստաթղթերը՝ փոխանակ հարցնելու, թե ինչ է մեզ անհրաժեշտ, և ինչպես կարող են իրենք մեզ օգնել: Սա ինքնին ծանր աշխատանք է, և մեզ պետք չէ ողջ այդ թղթատարությամբ նույնպես զբաղվել»: (Նախակրթարանի դաստիարակ)

խոսքից մեջբերում № 23. «Համաձայն չեմ, որ մեզ ընդհանրապես անհրաժեշտ չեն տեսչական ստուգումներ... Սակայն տեսուչները հաճախ այնպիսի մարդիկ են, որոնք գաղափար անգամ չունեն նախադպրոցական կրթության կամ մանկապարտեզների գործունեության բովանդակության մասին»: (Նախակրթարանի դաստիարակ)

խոսքից մեջբերում №24. «Ինչ վերաբերում է տեսչական ստուգումներին, ապա դրանք չպետք է այդքան խստապահանջ լինեն... Տեսչական ստուգումները պետք է լինեն ճկուն և ներգրավեն միայն արհեստավարժ մասնագետներին»: (Նախակրթարանի դաստիարակ)

Տեղական իշխանությունները

Սույն գլխի նախորդ բաժիններում նկարագրվեց, թե նախադպրոցական հաստատություններին անօրինական հասանելիություն թույլատրելուն ինչպես են նպաստում ընդունելության չափաքանակները սահմանափակող

կանոններից բխող երկբայությունները: INTES-ի տեղային այցերի և ֆոկուս խմբերի գործողությունների ընթացքում արձանագրված հայտարարությունները վկայում են, որ տեղական իշխանությունները նույնպես շահագրգռված են նման երկվություններ թույլատրելով և/կամ առավելագույն չափաքանակի վերաբերյալ կարգավորումների շրջանցումը հանդուրժելով: Մանկապարտեզներում երեխաների թվի ավելացումը նշանակում է, որ տեղական իշխանությունները կարող են բյուջեով լրացուցիչ ռեսուրսներ նախատեսել նախադպրոցական կրթության համար, որոնք հետագայում, սակայն, հատկացվում են միայն որոշակի մանկապարտեզների և օգտագործվում են ոչ այնքան թափանցիկ կերպով: Դրա վառ օրինակ է նախադպրոցական դաստիարակներից մեկի հայտնած հետևյալ միտքը.

Խոսքից մեջբերում №25. «Համայնքապետարանն իր համակարգման տակ է առել Երևանում գործող մանկապարտեզների ֆինանսավորումը և մանկապարտեզներին ֆինանսավորում է՝ ըստ երեխաների թվի: Իսկ դա նշանակում է, որ ավելի մեծ ֆինանսական ռեսուրսներ հատկացում են այն մանկապարտեզին, որն ունի ավելի շատ գրանցված երեխաներ: Սակայն մենք չգիտենք, թե ինչպես է այդ գումարը ծախսվում, քանի որ խմբերը սկսել են սահմանաչափը բարձրացնել՝ 30-ից հասցնելով 31-ի, 32-ի, իսկ այսօր արդեն՝ 33-ի: Ես տարբեր մանկապարտեզներում տեսել եմ 44 երեխաներից կազմված խմբեր և չգիտեմ, թե ինչպես է իրականացվել հաշվառման գործընթացը: Խմբերում այդքան շատ երեխաներ ունենալու միակ պատճառը մանկապարտեզների ֆինանսավորման մեխանիզմն է»: (Նախակրթարանի դաստիարակ)

Սույն զեկույցի համար ԿԳՆ-ի տրամադրած ընդհանուր տեղեկատվության մեջ նշվում է, որ նախադպրոցական համակարգում վարչական գործողությունների վերահսկողության պատասխանատվությունը վերաբերում է համայնքի ղեկավարին³⁹, որը պատասխանատու է նաև հաճախելիության և ընդգրկվածության նորմերի պահպանման վերահսկողությունը իրականացնելու: Սակայն, ինչպես արդեն նկարագրվեց վերևում, տեղական իշխանու-

³⁹ Տեն (Peeters, Van Laere, & Gevorgyan, Pre-school Education in Armenia: Background Paper, 2018) և Հայաստանի Հանրապետության կառավարության 2002 թվականի դեկտեմբերի 26-ի թիվ 54 արձանագրած որոշում՝ «Հայաստանի Հանրապետության նախադպրոցական ուսումնական հաստատություն համայնքային ոչ առևտրային կազմակերպության օրինակելի կանոնադրությանը հավանություն տալու մասին». հոդված №34:

յունները ևս, օգտվելով ընդունելության կանոնների երկբայությունից, կարող են ունենալ ֆինանսական շահագրգռվածություն, որը կարող է առաջացնել շահերի բախում և բացասաբար ազդել տեղական մակարդակում ՎՄԿԻ-ի նկատմամբ արտաքին վերահսկողության արդյունավետության վրա:

Բացի դրանից՝ ՎՄԿԻ-ն վերահսկող տեղական գերատեսչությունները ևս նախադարձական ոլորտում փորձագիտական կարողությունների պակաս և խնդիրներ ունեն, որի մասին նշել են ուսուցիչների հետ INTES-ի ֆոկուս խմբի որոշ մասնակիցներ (տե՛ս վերը՝ Խոսքից մեջբերում թիվ 21):

Բ.3. Հաշվետվողականության և թափանցիկության պակասն ընդունելության հերթացուցակների աշխատանքում

INTES-ի տեղային այցերի և ֆոկուս խմբերի հանդիպումների շրջանակում արված բազմաթիվ հայտարարություններում ծնողները և տնօրեններն ընդգծել են, որ ՎՄԿԻ ընդունելության հերթացուցակները (թե՛ առցանց, թե՛ գրավոր-թղային) հրապարակված չեն, և որ երեխաների հերթականությունը թաքցվում է ցուցակներում հերթագրված անձանցից: Ծնողները կարող են ցուցակում երեխայի զբաղեցրած հերթի մասին տվյալ իմանալ միայն համապատասխան հարցում կատարելով: Սակայն հա՛րց է՝ տնօրենը կպատասխանի, թե ոչ. դա կարող է պայմանավորված լինել նրա հայեցողությամբ, ինչը հաստատվել է INTES-ի ֆոկուս խմբերում (տե՛ս Խոսքից մեջբերում №25): Չկա նաև համոզվածություն, որ ստացած տեղեկությանը անվերապահորեն կարելի է վստահել (տե՛ս Խոսքից մեջբերում № 9):

Խոսքից մեջբերում №26: Ծնողը, ով միաժամանակ նաև քաղաքացիական հասարակության ակտիվիստ է, հարց է տալիս. «Հնարավոր է ստուգել ցուցակում իմ երեխայի հերթը... Ենթադրենք, որ ես ինչ-որ կտրոնի հերթական համար ունեմ, ինչպե՛ս կարող եմ ստուգել, թե արդյոք մեզնից հետո հաշվառված ինչ-որ մեկը փաստացի մեզնից առաջ չի ընկել ցուցակում»:

Տնօրենի պատասխանը. «Դե՛, ես հաճախ եմ այդպես վարվում, որպեսզի ընթացակարգը թափանցիկ լինի: Համակարգի էկրանը միացնում և ծնողին ցույց եմ տալիս, թե հերթում որ համարն է նրա երեխան...»:

Սակայն, միևնույն է, ծնողները չեն տեսնում հերթացուցակում այլ ան-

ձանց հերթը, հետևապես՝ ցուցակում իրենց չվերաբերող փոփոխությունները նույնպես թաքցված են իրենցից: Հնարավոր չէ նաև հստակորեն պարզել և գնահատել, թե որքան լավ են տնօրինվում և թարմացվում այդ ցուցակները, նույնիսկ հարց է՝ արդյո՞ք ծնողների և տնօրենների կողմից քննարկվող այդ ցուցակները իսկապես գոյություն ունեն:

Դա խիստ փակ և ոչ թափանցիկ գործելակերպ է, որը առաջ է բերում կոռուպցիոն ռիսկերը: Ա բաժնում նկարագրվեց, թե հերթացուցակներում աշխատանքի անբավարար թափանցիկությունն ինչպես կարող է նպաստել ՎՄԿԽ-ի անօրինական հասանելիության դրսևորումների մեծ մասին, ուստի՝ զարմանալի է, որ հայտնի այս խոցելիությունը դեռևս հաղթահարման որևէ լուծում չի ստացել: Որպես լուծում, օրինակ, կարելի էր սահմանել ընդունելության գործընթացում հաշվետու և թափանցիկ գործելակերպի նվազագույն չափանիշներ կամ ծնողներին տալ հերթացուցակներին ծանոթանալու ազատ իրավունքը և այլն:

Նախադպրոցական կրթության համակարգ ընդունելությունը նուրբ և բարդ ոլորտ է նաև այլ պետություններում: N^o1 տեքստայի ներդիրում, օրինակ, նկարագրվում է ՎՄԿԽ-ի ընդունելության առցանց կառավարման համակարգը Գերմանիայի Մյունխեն քաղաքում: Պարզ է դառնում, որ անգամ կատարելագործված լուծումների պարագայում ոչ ֆորմալ կապերի և ցանցերի ազդեցությունը չեզոքացնելը կարող է բարդ խնդիր լինել. սակայն, միևնույն է, առնվազն կարելի ապահովել թափանցիկության ընդունելի մակարդակ բոլոր նրանց համար, ովքեր շահագրգռված են ընդունելության գործընթացով:

Տեքստային ներդիր №1. «Kita-finder» համակարգը Գերմանիայի Մյունխեն քաղաքում. ՎՄԿԽ-ի էլեկտրոնային հաշվառման թափանցիկ համակարգ

2015 թվականին Մյունխենում ներդրվեց ՎՄԿԽ-ի տեղերի համար հաշվառման «Kita-finder» էլեկտրոնային համաքաղաքային համակարգը: Այն մի քանի հետաքրքիր հատկություններ ունի թափանցիկության տեսանկյունից: Նախևառաջ՝ ծնողները կարող են կենտրոնական հարթակից ծանոթանալ քաղաքում գործող ՎՄԿԽ հաստատությունների բոլոր պայմանների՝ ներառյալ ծնողական վճարների չափերի, մանկապարտեզում կիրառվող մանկավարժական տեսության և ազատ տեղերի առկայության մասին: Երկրորդ՝ ծնողներն իրենց երեխային հաշվառում են համակարգում իրենց նախընտրած մեկ կամ մի քանի ՎՄԿԽ հաստատությունների համար:

Հաշվառումը հնարավոր է ընդունելության ցանկալի ամսաթվից առավելագույնը 12 ամիս առաջ: Օրինակ, անկախ երեխայի տարիքից ծնողները կարող են սեպտեմբերից մինչև ապրիլ ընկած ժամանակահատվածում դիմել նախակրթարան հենց ակադեմիական տարվա սկզբին՝ սեպտեմբերին կամ նշված ժամանակին ընդունվելու համար, բայց ոչ շուտ քան 12 ամիս առաջ: Ընդունելության որոշման պատասխանատուն ՎՄԿԽ հաստատությունն է, որը կարող է կիրառել իր սեփական չափորոշիչները: Բուն ընդգրկումը նույնպես կատարվում է Kita-Finder հարթակի միջոցով, որպեսզի ՎՄԿԽ մյուս հաստատությունները ևս տեսնեն, որ կոնկրետ երեխան արդեն տեղ ստացել է մեկ այլ նախակրթարանում:

Թեպետ հարթակը հիմնականում նախատեսված է ծնողների և հաստատությունների համար՝ ընդունելությունը և տեղերի բաշխումը դյուրացնելու նպատակով, սակայն այն որոշակի քննադատության է արժանացել այն բանի համար, որ բավականաչափ արդյունավետ չէ ծնողների և նախադպրոցական ծառայություններ մատուցողների միջև եղած անձնական կապերի ազդեցությունը չեզոքացնելու տեսանկյունից:

Գ. Խախտման շահագրգռվածություն առաջացնող գործոնները

Խախտման շահագրգռվածություն է կրթության մասնակիցների կողմից բարեվարքության խախտում կատարելու շարժառիթը կամ շարժառիթները, որոնք ակնկալում են կրթության որոշակի արդյունք, օրինակ՝ կրթության մեջ ընդգրկվածության արդյունք ստանալու ցանկություն: Եթե ինչ-ինչ պատճառներով, օրինակ՝ քաղաքականության և պրակտիկայի թերությունների պատճառով,

նով այդ արդյունքը թանկ է կամ դժվար է ստանալ թույլատրելի ճանապարհներով, կրթության մասնակիցները կարող են դիմել անօրինական կամ ապօրինի լուծումների (այսինքն՝ բարեվարքության խախտումների) (OECD, 2018a):

Սույն գլխի Գ բաժնում նկարագրված է, թե հանրապետության մարզերի մեծ մասում և Երևանում նախադպրոցական կրթության մատչելի տեղերի սղությունն ինչպես է խթանում ՎՄԿԽ-ի հասանելիություն ապահովող անօրինական գործելակերպը: Բարեվարքության խախտումների հաջորդ պատճառը կապված է ընդունելության ոչ համարժեք և անորոշ չափորոշիչների հետ, որոնց պարագայում նախակրթարանների տնօրենների և տեղական իշխանությունների համար մեկ տեղի համար ստացվող բազմաթիվ դիմումների բավարարման խնդիրը լուծելու միակ տարբերակը կարող է լինել ոչ պատշաճ վարքագիծ ցուցաբերելը:

Հետազոտության արդյունքները ցույց են տվել, որ 4 ընտանիքից 3-ը, որի երեխաները չեն ընդունվել մանկապարտեզ, որպես չընդունելու հիմնական պատճառ նշել են մանկապարտեզում տեղերի բացակայությունը (Babloyan, 2017: 39):

Գ.1. Մատչելի և որակյալ նախադպրոցական կրթության անբավարարությունը

Երկու ծնողների՝ լրիվ դրույքով աշխատելու փաստով պայմանավորված՝ ողջ աշխարհում գնալով ավելանում է մանկապարտեզի տեղի կարիք ունեցող ընտանիքների թիվը (Shaeffer, 2015): Նույն միտումը նկատելի է նաև Հայաստանում: Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ ավելանում է քաղաք տեղափոխվող ընտանիքների թիվը, որտեղ նրանք չեն կարող ստանալ պապիկների ու տատիկների և ազգականների կողմից ցուցաբերվող աջակցությունը, և այն, որ զուգահեռաբար ավելանում է լրիվ դրույքով աշխատելու կարիք ունեցող երիտասարդ մայրերի թիվը (NSS, 2008), գնալով աճում է նախադպրոցական կրթության և խնամքի կարիքը հատկապես քաղաքներում:

Բազմաթիվ տվյալներ վկայում են, որ ՎՄԿԽ ոլորտը Հայաստանում ներկայումս պատրաստ չէ բավարարելու այդ կարիքը: Այս առումով հիմնական խնդիրներից է ՎՄԿԽ-ում ընտանիքների համար մատչելի և ընդունելի որակ ապահովող տեղերի մշտական անբավարարությունը: Վերջինիս պատճառով

ծնավորվում է չբավարարված պահանջարկ, որը ծնողներին դրդում է դիմելու անօրինական գործողությունների՝ հույս փայփայելով անբարենպաստ իրավիճակներում առավել շահեկան արդյունք քաղել իրենց երեխաների համար:

INTES-ի ֆոկուս խմբում արված հետևյալ հայտարարությունը շատ դիպուկ նկարագրում է պատճառահետևանքային այն կապը, որ կա ՎՄԿԽ-ում տեղերի սղության և բարեվարքության խախտում կատարող ծնողների հակվածության միջև: Մեջբերված մտքերը համընկնում են Երևանում և Հայաստանի տարբեր մարզերում սույն գնահատման համար կազմակերպված տեղային այցերի ժամանակ անցկացված հարցազրույցների ընթացքում բազմաթիվ այլ շահակիցների հայտնած մտքերին:

խոսքից մեջբերում №27. «Ցանկանում եմ բերել շրջաններից մեկի օրինակը: Ինչպես շատերդ գիտեք, Դավթաշենը համեմատաբար նոր վարչական շրջան է: Այժմ այդ շրջանում չկան բավարար թվով մանկապարտեզներ. դրանք ընդամենը հինգն են: Ահա թե ինչու են ծնողները վճարում, որպեսզի իրենց երեխաներն ընդունվեն....»

...Դինամիկան վկայում է, որ առնվազն 15.000 երեխաներ (Հայաստանում) ամեն տարի զրկվում են նախադպրոցական կրթություն ստանալու իրենց իրավունքից: Նրանցից ոմանք հաճախում են մասնավոր մանկապարտեզներ: Գործում են ընդհանուր թվով 72 մասնավոր մանկապարտեզներ, որ հաճախող երեխաների ընդհանուր թիվը մոտավորապես 3.000 է»: (Քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչ)

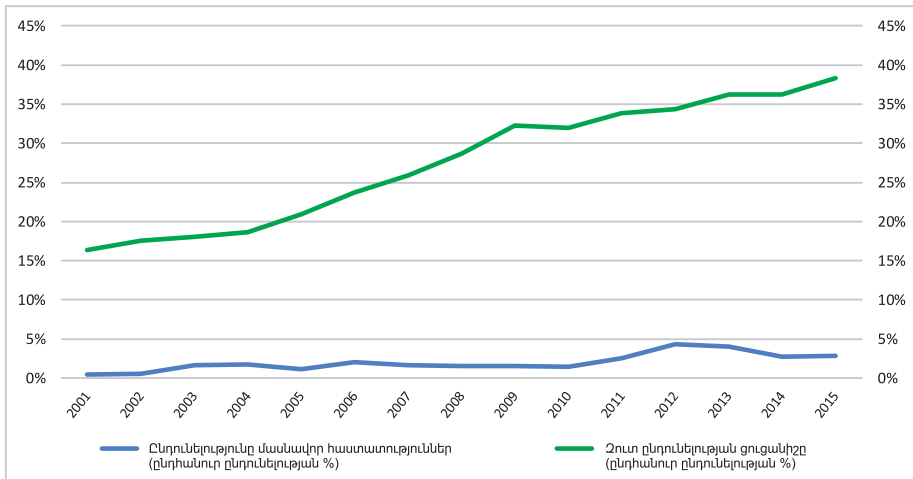
Այս մեջբերումը ակնհայտորեն վկայում է, որ պետական նախակրթարաններում տեղերի պակասը հանգեցնում է բարեվարքության խնդիրների («ծնողները վճարում են ընդունելության համար...»): Այդ հայտարարության մեջ նշվում է նաև, որ պետական նախակրթական համակարգում չընդգրկված 15.000 երեխաների մեծ մասի (12.000-ի) համար մասնավոր (լիցենզավորված) մանկապարտեզներ հաճախելու տարբերակը անհնար է: Ճիշտ է, թեպետ դրանց որակն ընդհանուր առմամբ համարվում է բավարար կամ անգամ բարձր (Babloyan, 2017), սակայն դրանք բավական թանկ արժեն, որի պատճառով անհասանելի են դառնում Հայաստանում նախադպրոցական տարիքի երեխաներ ունեցող ընտանիքների մեծ մասի համար:

Տվյալներն իսկապես վկայում են, որ ՎՄԿԽ ընդունվողների ընդհա-

նուր թվի ընդամենը 1.2%-ն է ընդունվում մասնավոր մանկապարտեզ (տե՛ս ստորև՝ Գծապատկեր 7): INTES-ի ֆոկուս խմբի մասնակիցներից մեկը (ծնող, ում երեխան հաճախում է պետական մանկապարտեզ) նշեց, որ պետական և մասնավոր նախակրթարանների միջև առկա մատչելիության տարբերությունն այնքան մեծ է, որ հանգեցնում է խտրականության, մինչդեռ մեկ ուրիշը (պետական մանկապարտեզի տնօրենի տեղակալ) նշեց, որ մասնավոր մանկապարտեզները միայն հարուստ ծնողների համար են մատչելի:

Չնայած այն հանգամանքին, որ կա ՎՄԿԽ-ի աճող պահանջարկ և մասնավոր լիցենզավորված մատակարարների կողմից առաջարկվող առավել լավ պայմաններ՝ մասնավոր նախակրթարաններում ընդունելությունների թիվը վերջին տասնամյակում մնացել է անփոփոխ, որը կարող է բացատրվել մասնավոր նախակրթարաններում առկա բարձր վճարով: Թերևս կարելի է ենթադրել, որ ծախսը այն հիմնական գործոններից է, որը լիցենզավորված մասնավոր մանկապարտեզներին թույլ չի տալիս զարգանալ և դառնալ հարիր այլընտրանք ՎՄԿԽ-ի պետական համակարգին, որի նկատմամբ պահանջարկն աճում է՝ չնայած պետական նախակրթարանների գերբեռնվածությանը (Գծապատկեր 6):

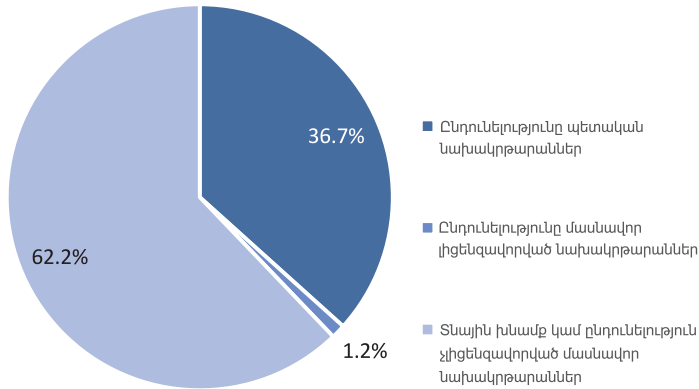
Գծապատկեր 6. ՎՄԿԽ ընդունելության միտումները. զուտ ընդունելությունը և ընդունելությունը մասնավոր ՎՄԿԽ-ներ՝ ՎՄԿԽ-ների ընդունելությունների ընդհանուր թվի նկատմամբ տոկոսային արտահայտությամբ, Հայաստան (2001-2015 թթ.):



Աղբյուրը. ՄԱԿ-ի մանկական հիմնադրամի Եվրոպայի և Կենտրոնական Ասիայի տարածաշրջանային գրասենյակ, TransMonEE (2016 թ.):

Այն ծնողների համար, որոնց մատչելի չէ լիցենզավորված մասնավոր մանկապարտեզը, և ովքեր միաժամանակ չեն կարողանում իրենց երեխայի համար տեղ ապահովել պետական համակարգում, միակ տարբերակը տնային խնամք կազմակերպելն է կամ երեխային չլիցենզավորված, կիսաօրինական, ցածր որակի, բայց վճարով համեմատաբար մատչելի «զարգացման» կենտրոններից մեկն ուղարկելն է (տե՛ս ՎՄԿԽ-ի ցանցի վերաբերյալ ընդհանուր տեղեկությունները սույն զեկույցի 1-ին գլխում): Այդպիսին է Հայաստանում նախադպրոցական կրթության կարիք ունեցող երեխաների ավելի քան 60%-ի վիճակը (տե՛ս Գծապատկեր 7), որոնք բոլորը պետական նախակրթարաններում տեղերի պոտենցիալ հավակնորդներ են:

Գծապատկեր 7. Մասնակցությունը ՎՄԿԽ-ին՝ ըստ ծառայությունների մատուցման ոլորտի, 3-6 տարեկան երեխաների ընդհանուր թվի նկատմամբ փոկոսային արդիափայտությամբ (2016 թ.):



Աղբյուրները. Հաշվարկների հիմքում ընկած են տվյալներ (NSS, 2017) հրապարակումից և ՄՄԿ-ի մանկական հիմնադրամի Եվրոպայի և Կենտրոնական Ասիայի տարածաշրջանային գրասենյակի TransMonEE (2016 թ.) հրապարակումից:

Տեղային այցերի ժամանակ ԿԳԼ-ի և համայնքապետարանների ներկայացուցիչները նշեցին, որ ՎՄԿԽ-ի չլիցենզավորված այլընտրանքների մեծ մասը իսկապես մատչելի է՝ ավելացնելով, որ դրանցից առավել էժանների որակը սովորաբար արդեն կասկածահարույց է:

խոսքից մեջբերում №28. «Ես չորսուկես տարեկան երեխա ունեմ: Երկու տարվա տիհճ փորձառություն ունեցանք պետական մանկապարտեզներից մեկում, մեկ տարի էլ՝ մասնավոր չլիցենզավորված մանկապարտեզ

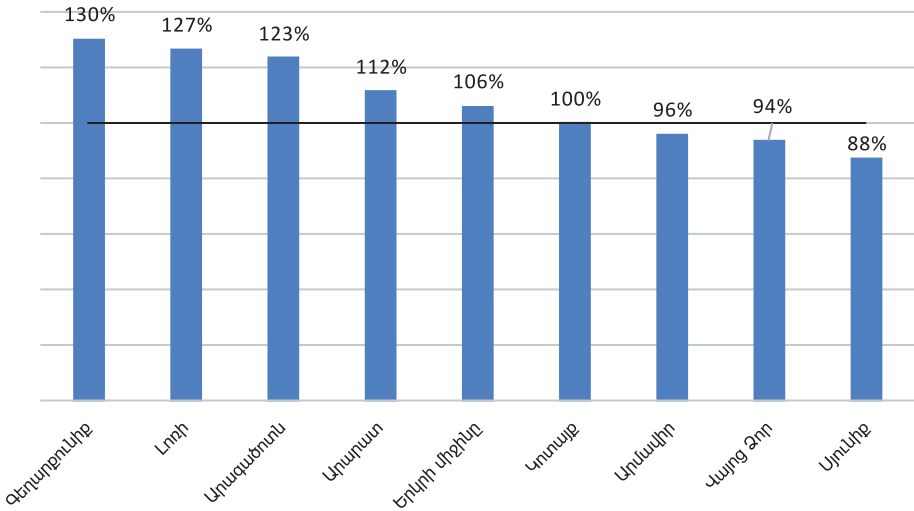
ներից մեկում, որը նույնպես վատն էր: Այժմ երեխաս հաճախում է մասնավոր լիցենզավորված մանկապարտեզ, և պայմանները գոհացուցիչ են»: (Ծնող Երևանից)

Բազմաթիվ ծնողների համար էլ ստվերային նախակրթարաններն ընդունելի միակ լուծում են այն միջանկյալ ժամանակահատվածի համար, որի ընթացքում նրանք կփորձեն կազմակերպել երեխայի ընդունելությունը պետական մանկապարտեզ:

Այս ամենը նշանակում է, որ ՎՄԿԻ հասանելիության համար անօրինական գործողությունների դրդող գլոբալ խնդիրներից է ոչ միայն պետական նախակրթարաններում տեղերի անբավարարությունը, այլ նաև մատչելի և որակյալ տեղերի պակասը ողջ ՎՄԿԻ համակարգում՝ ներառյալ թե՛ պետականը, թե՛ մասնավորը: Բարեվարքության սույն գնահատման ժամանակ պետական մանկապարտեզը կարծեք միակն է առկա տարբերակներից, որը բավարարում է նշված երկու պահանջները. մատչելի է և միևնույն ժամանակ ունի ընդունելի որակ:

Պետական հաստատությունների գերբեռնվածությունը փաստում է նմանօրինակ գնահատման ճշմարտացիությունը: Այդ հանգամանքը հաստատում է նաև, որ ընդհանուր ՎՄԿԻ-ում լավ տեղերի անբավարարության պատճառով բարեվարքության լրջագույն ռիսկեր են ծագում ՎՄԿԻ-ի պետական հաստատություններում: Մարզերից շատերում պետական նախակրթարանների ընդունելության ցուցանիշներն արդեն իսկ զգալիորեն գերազանցում են լիցենզավորման ժամանակ հատկացված սահմանաչափերը, մասնավորապես, օրինակ, Գեղարքունիքում (130%), Լոռիում (127%), Արագածոտնում (123%) և Արարատում (112%) (տե՛ս Գծապատկեր 8): Մարզերի տվյալները, ճիշտ է, համադրելի չեն Երևանի տվյալներին, սակայն ինչպես քննարկվեց Բ.1 բաժնում, մայրաքաղաքում ևս իրավիճակը պակաս ծանր չէ:

Գծապատկեր 8. Միջին ծանրաբեռնվածությունը պետական մանկապարտեզներում՝ լիցենզավորված առավելագույն սահմանաչափի համեմատությամբ տրոկոսային արտահայտությամբ՝ ըստ մարզի (2016 թ.):



Ծանոթագրություններ. Երևանի տվյալները համեմատելի չեն, քանի որ ներառում են նաև մասնավոր նախադպրոցական հաստատություններ հաճախողներին: Շիրակի տվյալները լիարժեք չեն: Ընդգրկվածության և փաստացի խտության տվյալները հիմնված են Հայաստանում 600 տնային տնտեսությունների հետազոտության ((Babloyan, 2017) զեկույց) արդյունքների էքստրապոլացիայի վրա:

Տվյալների աղբյուրները. (NSS, 2017) (Babloyan, 2017):

Իսկ որո՞նք են ՎՄԿԻ-ի մատուցած բոլոր երեք հատվածների անբավարարության (կարողությունների անբավարարություն պետական նախակրթարաններում, մատչելիության անբավարարություն մասնավոր լիցենզավորված նախակրթարաններում և չլիցենզավորված կենտրոնների մեծամասնության ոչ բավարար որակը՝ ստացված տվյալների համաձայն) պատճառները Հայաստանում: Այս հարցերի պատասխանները կարող են օգտակար լինել ՎՄԿԻ-ի պետական համակարգի նկատմամբ ճնշումը թուլացնելու մեխանիզմների վերաբերյալ արդյունավետ այնպիսի առաջարկություններ մշակելիս, որոնք իրենց հերթին կարող են նվազեցնել բարեվարքության խախտումների, հատկապես անօրինական ընդունելությունների ռիսկը:

Պետական համակարգում կարողությունների անբավարարության հայտնի պատճառներից է պետական ՎՄԿԻ ցանցի ընդլայնման համար

կապիտալ ներդրումների բացակայությունը: Հարակից խնդիր է այն, որ պետական նախադպրոցական համակարգում մեծ մասամբ իրականացվում է շուրջօրյա խնամք, որը հնարավոր է՝ ծախսային արդյունավորության տեսանկյունից լավագույն լուծումը չլինի Հայաստանի պարագայում: INTES-ի տեղեկատվական զեկույցում նշվել է, որ ծառայությունների մատուցման առավել տարատեսակ և ճկուն ձևերը, օրինակ՝ կարճատև (կեսօրյա) ծրագրերը, կարող են ավելի արդյունավետ լինել ընդգրկվածությունն ավելացնելու համար. չանելով լրացուցիչ ներդրումներ ենթակառուցվածքի մեջ՝ կարելի է շահեկան վիճակ ստեղծել առավել խոցելի երեխաների համար:

Սույն զեկույցի և այստեղ արվող առաջարկությունների շրջանակից դուրս է ՎՄԿԽ ընդլայնման համար ռեսուրսների անբավարարության և նախադպրոցական առաջարկվող ծառայությունների ոչ ճկուն լինելու պատճառների ուսումնասիրությունը, սակայն կարևոր է նշել, որ պետական ծախսերի բացը լրացվել է ՎՄԿԽ կարողությունների մեջ արված մեծածավալ մասնավոր ներդրումների շնորհիվ, որը դրսևորվում է լիցենզավորված և չլիցենզավորված մեծաթիվ մասնավոր այլընտրանքների առկայությամբ:

Ինչ վերաբերում է ՎՄԿԽ-ի մատուցման մասնավոր հատվածի խնդիրներին, ապա թե՛ լիցենզավորված հաստատությունների թանկ արժեքը, թե՛ չլիցենզավորվածների ցածր որակը կարող են պայմանավորված լինել կրթության և առողջապահության/սանիտարիայի լիցենզավորման հնացած պահանջներով, որոնք նրանց դրդում են «չհայտնվել տեսադաշտում» և զերծ մնալ ԿԳՆ-ի տեսչական ստուգումներից:

INTES-ի ֆոկուս խմբում մասնավոր և լիցենզավորված, արդեն կայացած մանկապարտեզներից մեկի տնօրենն օրինակ բերեց, թե ինչքան դժվար է բավարարել արտաքին վերահսկողության մարմինների անիրատեսական և հնացած պահանջները.

Խոսքից մեջբերում №29. «Միզուցե ես այժմ ավելի մեղմ եմ խոսում, քանի որ հիմա նվազել է վերահսկողությունը մեր մանկապարտեզի նկատմամբ, որը, ի դեպ, աշխատում է արդեն մոտ 18 տարի: Այսօր, երբ մեր մանկապարտեզը ապահովել է բոլոր անհրաժեշտ չափանիշներին, և ստացել ենք լիցենզիա, մեր մանկապարտեզում ամեն ինչը չէ, որ վերահսկվում է: Այլ է նորաստեղծ մանկապարտեզների համար... Կան նորմատիվների և

ստանդարտների վրա հիմնված ահավոր պահանջներ, որոնք խորհրդային ժամանակներից չեն վերանայվել և արդեն հնացել են: Այդ նորմատիվներն այլևս կիրառելի չեն, քանի որ շատ բան է փոխվել, սակայն դրանք շարունակում են ուղղորդել այդ մարմին, որը ստուգումները դեռ իրականացնում է այդ հին ստանդարտներին համապատասխան:

Վերջերս, օրինակ, երբ ստուգում էին մեր հաստատությունը, մեզ ասացին, որ պետք է 1-ին հարկում ահռելի չափերով զգեստապահարան ունենանք: Այսօր ոչ մի դպրոց չունի զգեստապահարան: Ես իրենց խնդրեցի ինձ մեկ օրինակ ցույց տալ և ասացի, որ եթե ցույց տան, ես ինքս էլ կհետևեմ այդ պահանջին: Մեր կրթահամալիրի տարածքը մեզ թույլ չի տալիս 400 անձի համար նախատեսված այդպիսի հսկա զգեստապահարան ունենալ...»: (Լիցենզավորված մասնավոր մանկապարտեզի տնօրեն)

Լիցենզավորման հնացած և դժվարիրագործելի պահանջների ոչ միակ, սակայն վառ օրինակ է թերևս մեկ երեխային բաժին ընկնող տարածքի մակերեսի պահանջը, որը միջազգային չափանիշների համեմատությամբ շատ շոայլ է, սակայն երկրի տարածքում կիրառվում է խիստ անհամակարգված կերպով, ինչի մասին է վկայում Աղյուսակ 5-ը:

Աղյուսակ 5. ՎՄԿԽ-ում մեկ երեխային բաժին հասնող մակերեսը, քառակուսի մետր, ՏՀԶԿ-ի միջինը և Հայաստանը՝ ըստ մարզերի (2016 թ.):

Մարզ	Նախակրթարանի շենքի մակերեսը (քառակուսի մետր՝ մեկ երեխայի հաշվով)
Արարատ	13
Գեղարքունիք	11
Լոռի	11
Կոտայք	11
Շիրակ	11
Վայոց Ձոր	10
Հայաստանի միջինը	10
Երևան	9
Արմավիր	8
Սյունիք	8

Տավուշ	8
Արագածոտն	6
ՏՀՁԿ-ի միջինը	3

Աղբյուրները. (OECD, 2011a); (NSS, 2017); (Peeters, Van Laere, & Gevorgyan, Pre-school Education in Armenia: Background Paper, 2018):

OECD-ի պետություններում տարածքի մակերեսի պահանջներն ընդհանուր առմամբ սահմանված են մեկ երեխային բաժին ընկնող քառակուսի մետրով: Շինության ներտարածքային մակերեսի պահանջներն ավելի մեծ են ընտանեկան ցերեկային խնամքի շենքերում, որին իրենց մեծությամբ հաջորդում են երեխայի խնամքի կենտրոնները և մանկապարտեզները/նախադպրոցական հաստատությունները: Շինության ներսի տարածքի վերաբերյալ ՏՀՁԿ-ի նորմատիվային միջինը մեկ երեխայի հաշվով /նախադպրոցական հաստատության համար 2,9մ² է, իսկ խնամքի կենտրոնների համար՝ 3,6մ²: Բացօթյա տարածքի վերաբերյալ ՏՀՁԿ-ի նորմատիվային միջինը մեկ երեխայի հաշվով մանկապարտեզում 7մ² է, իսկ երեխայի խնամքի միջավայրում՝ 8.9մ² (OECD, 2011b):

Հայաստանում համապետական փաստացի միջինը երեք անգամ ավելի բարձր է. հասնում է մոտ 10 քառակուսի մետրի: Ըստ կարգավորումների՝ նախատեսվում է, որ 1,5 տարեկանից փոքր երեխաների ննջասենյակները պետք է լինեն 6 քառակուսի մետր, իսկ 1,5 և ավելի տարեկանների դեպքում՝ 4 քառակուսի մետր: Մինչև 1,5 տարեկան երեխաների խմբին տրամադրվող խաղասենյակի մակերեսը պետք է լինի 6 քառակուսի մետր, իսկ 1,5-ից բարձր տարիքի երեխաների համար՝ 3,6 քառակուսի մետր⁴⁰: Սակայն այս ցուցանիշներն էապես տարբերվում են մարզերում, և համապետական միջինը երեք անգամ ավելի բարձր է, քան ՏՀՁԿ-ի պետություններում (NSS, 2016) (Peeters, Van Laere, & Gevorgyan, Pre-school Education in Armenia: Background Paper, 2018):

Այս և այլ չափանիշների ապահովման պատճառով բարձրանում են լիցենզավորված այն մանկապարտեզների ծախսերը, որոնք ցանկանում են կատարել այդ պահանջները: Միևնույն ժամանակ չլիցենզավորված կառույցների մեծ

⁴⁰ Տե՛ս կառավարության 2007 թվականի թիվ 1490-Ն որոշումը:

մասի համար դժվար կամ անգամ անհնար է դառնում իրենց գործունեությունը ողջամիտ ծախսերով օրինականացնելը և «մանկապարտեզ» կոչվելը, չնայած որ նրանից շատերն արդեն իսկ փաստացի գործում են որպես մանկապարտեզներ: Նրանց՝ որպես փաստական, օրինապահ ՎՄԿԽ հաստատություն ճանաչվելու համար, սակայն, էական նշանակություն կունենա նրանց աշխատանքի որակի նկատմամբ ծնողների վստահություն ստանալը:

Գ.2. Ընդունելության ոչ համարժեք չափորոշիչները

Այս գլխի սկզբնամասում գնահատող թիմը նշել էր, որ ՎՄԿԽ ընդունելությունը շատ հաճախ պայմանական չափանիշներով է կարգավորվում: Ընդունելության կազմակերպման ազգային ուղենիշների կամ նվազագույն հստակ չափանիշների բացակայության պայմաններում շատ հավանական է, որ առնվազն որոշ դեպքերում ՎՄԿԽ ընդունելության դեպքերում կկատարվեն անօրինական գործողություններ, որոնց պատճառը կարող են լինել ոչ միայն ոչ պատշաճ առավելություն ստանալու սուբյեկտիվ ցանկությունները, այլ նաև ընդունելության կարգի օբյեկտիվ թերությունները: Տեղային այցերի ժամանակ տնօրեններից շատերը հայտարարեցին, որ ընդունելության կապակցությամբ իրենց կողմից կատարվող բոլոր գործողությունների շարժիչ ուժը իրենց մանկապարտեզում տեղի կարիք ունեցող անձանց օգնելու անկեղծ ցանկությունն է:

Այս առումով խնդիրներից մեկը ուղղակիորեն առնչվում է հերթացուցակների կազմման աշխատանքում կիրառվող չափորոշիչներին: Մանկապարտեզներում առկա չափազանց սուղ թվով տեղերի համար դիմող բազմաթիվ հավակնորդների ընդգրկման խնդիրը լուծելու համար կիրառվող հիմնական գործիքը հենց հերթացուցակն է: Բոլոր (էլեկտրոնային և գրավոր-թղթային) հերթացուցակների հիմքում դրված գլխավոր չափորոշիչները երեխայի բնակության վայրն է և ծննդյան տվյալները՝ տարի, ամիս, ամսաթիվ, որոնք շատ պարզ և հասկանալի են: Սակայն արդյո՞ք այդ չափորոշիչները բավական են տվյալ մանկապարտեզ ընդունվելու համար դիմող բոլոր հավակնորդներին: Պարզվում է՝ ոչ: Իսկ դա ընդունելության որոշում կայացնողներին սովորաբար հնարավորություն է տալիս ֆորմալ և ոչ ֆորմալ լրացուցիչ չափորոշիչներ սահմանել, որոնցից որոշները կարող են հակասական, անարդար կամ անգամ անօրինական լինել:

Նման չափորոշիչների օրինակ կարող է լինել հերթացուցակում հաշվառվելու ամսաթիվը (առաջին հաշվառվողն առաջինն է ընդունվում), որի հետևանքով նվազ շահեկան վիճակում են հայտնվում այն երեխաները, որոնց ծննդյան ամսաթիվն ավելի հեռու է հերթացուցակում հաշվառումը սկսելու ամսաթվից⁴¹: Հաշվի առնելով նաև այն հանգամանքը, որ ցուցակները չեն հրապարակվում, դա կարող է անբարեխիղճ շահարկումների հնարավորություն ընձեռել: Հաջորդը ծնողների սոցիալ-տնտեսական կարգավիճակն է, որը խիստ խնդրահարույց չափորոշիչ է, քանի որ հակասում է ծնողների և երեխաների իրավունքները երաշխավորելու պետության հանձնառություններին: Մյուսը տեղերի առկայությունն է այն խմբերում, որոնցում ընդգրկված երեխաները տարիքով ավելի մեծ են, քան այդ տեղերի համար դիմող երեխաները (քննարկվել է վերևում)

Դ. Առաջարկվող գործողությունները

Գերակա խնդիր №2.1. Լուծել պետական նախադարոցական հաստատությունների գերբեռնվածության խնդիրը

Ընդունելության սահմանաչափերի նորմերից մեծ թվով բացառությունների թույլատրումը տեղական մակարդակում լրջագույն խնդիր է, որը նպաստում է անօրինական հասանելիությանը. ուրեմն՝ այս գործելակերպը պետք է հրատապ կերպով կարգավորել: Առանց տեղական ինքնավարության միջամտությանը դիմելու՝ դա կարելի է անել՝ վերանայելով խմբի առավելագույն մեծության ստանդարտները և վերագնահատելով պետական նախակրթարանների կարողությունների սահմանաչափերը՝ հաշվի առնելով վերանայված ստանդարտները: Պետք է հստակորեն սահմանել և վերահսկել այդ ստանդարտների ապահովումը՝ միաժամանակ վերացնելով տեղական մակարդակում բացառություններ թույլատրելու հնարավորությունը:

Դա կարող է զուգակցվել նախադարոցական կրթության համակարգը վերանայելու միջոցառումներին մատուցվող ծառայությունների ձևերը բազմազանեցնելու միջոցով (օրինակ՝ շուրջօրյա հաճախումը փոխարինել կե-

⁴¹ Օրինակ, եթե երեխան կարող է գրանցվել սեպտեմբերին, սակայն նրա երեք տարեկանը լրանում է միայն հոկտեմբերին, նա հերթում ստիպված կզիջի այն երեխաներին, որոնք ծնվել են տվյալ տարվա սեպտեմբերից առաջ:

սօրյա հաճախմամբ), որոնք կարող են ավելացնել ընդգրկվող երեխաների թիվը՝ պահպանելով ծախսերի իրատեսական մակարդակը⁴²: «Նախադպրոցական կրթության մասին» նոր օրենքի նախագիծը պատեհ ելակետ կարող է լինել այս փոփոխությունները նախատեսելու և իրականացնելու համար:

Գերակա խնդիր №2.2. Բարելավել արտաքին վերահսկողության արդյունավետությունը

Սույն գլխի Բ.2. բաժնում քննարկվեցին ՎՄԿԽ-ի արտաքին վերահսկողության թույլ կողմերը, որոնց թվում են կարողությունների սահմանափակությունը և պարտականությունների ոչ հստակ սահմանումները: Խորհուրդ է տրվում կրթության տեսուչներին մասնագիտական զարգացման հնարավորություն ընձեռել՝ նրանց մասնագիտացնելով մասնավորապես ՎՄԿԽ-ի ուղղությամբ: Դասընթացները որակի խնդիրներին պետք է անդրադառնան լայն իմաստով՝ իրենց մեջ առնելով թե՛ համակարգի (իրավակարգավորման միջոցով), թե՛ գործընթացի որակի խնդիրները (դասավանդման/ուսումնառության):

Այս միջոցառմանը զուգահեռ անհրաժեշտ է վերանայել լիցենզավորման վարչության, տեսչության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների վերահսկողական գործառույթները սահմանող իրավական ակտերը, որպեսզի բացառվեն կրկնողությունները, վերանան անորոշությունները և սահմանվեն համագործակցության ֆորմալ մեխանիզմներ: Այդ վերանայումը միաժամանակ նաև հնարավորություն կընձեռի՝ փոխելու տեսուչների լիազորությունների շրջանակը, որպեսզի նրանք զուտ պահանջների կատարումը վերահսկելու փոխարեն ավելի շատ իրականացնեն ձևավորող՝ ֆորմատիվ գործառույթ՝ այդ կերպ աջակցելով նախադպրոցական կադրերին և հաստատություններին:

Բոլոր այդ փոփոխությունների հիմքերը կարող են դրվել նաև «Նախադպրոցական կրթության մասին» նոր օրենքում:

⁴² Տե՛ս նաև(McLean & Orozova, 2007):

Գերակա խնդիր N°2.3. Բարելավել ընդունելության ընթացակարգերի հաշվետվողականությունը և թափանցիկությունը

Խորհուրդ է տրվում հրատապ կարգով սահմանել էլեկտրոնային և գրավոր-թղթային հերթացուցակներում աշխատանքի հաշվետվողականության և թափանցիկության նվազագույն չափանիշներ: Դրանք պետք է առնվազն ամրագրեն ծնողների իրավունքը՝ ցանկացած պահի ինքնուրույն ծանոթանալու ցուցակներին և պարզելու իրենց և այլ երեխաների համարները հերթում:

Գերակա խնդիր N°2.4. Ավելի արդյունավետորեն օգտագործել ընդունելության առկա կարողությունները՝ ՎՄԿԽ-ում ավելի մատչելի, ավելի որակյալ տեղեր ապահովելու նպատակով

Սույն գլխի Գ.1. բաժնում մանրամասնորեն վերլուծվեց ՎՄԿԽ-ում մատչելի, որակյալ տեղերի անբավարարության խնդիրը և այն, թե ինչպես է վերջինս նպաստում ընդունելությանը առնչվող ապօրինի գործողությունների կատարմանը: Անբավարարության պատճառներից են պետական նախակրթարանների համակարգում ընդունելության սահմանափակ տեղերը, լիցենզավորված մասնավոր մանկապարտեզների ոչ մատչելի արժեքը և ստվերային, մասնավոր հիմունքներով ծառայություններ մատուցողների որակի խնդիրները:

Անշուշտ, այս խնդրի լուծումը հանրային քննարկումների և ռազմավարական ծրագրավորման կարիք ունի, սակայն ներկայիս իրավիճակում առաջարկվող միակ լուծում (կապիտալ ներդրումները պետական ՎՄԿԽ-ում), որ կախված է ռեսուրսներից, որոնք կան չկան, կան չեն տրամադրվում, չի կարող երկար տևել: Եթե ապագայում դիտարկվող միակ տարբերակը դա լինի, ապա Հայաստանում ՎՄԿԽ տեղերի սուր անբավարարության խնդիրը կմնա չլուծված, որը բացասաբար կազդի նաև համակարգի բարեվարքության վրա:

Ուստի՝ սույն զեկույցում խորհուրդ է տրվում դիտարկել ընդունելության տեղերի թվաքանակի մարտահրավերը հաղթահարելու այլընտրանքային, օժանդակ տարբերակներ: Հիմնական տարբերակ կարող է լինել օգնությունը մասնավոր հաստատությունների ծախսերի նվազեցմանը՝ վերանայելով

և սահմանելով ավելի հստակ, ժամանակակից և իրագործելի լիցենզավորման չափանիշներ: Նման քայլը կարող է նաև դրդել չլիցենզավորված մասնավոր կառույցներին՝ օրինականացնելու իրենց գործունեությունը և համապատասխան որակի նոր նվազագույն չափանիշներ ապահովելու: Հաջորդ քայլը, ինչպես նշվեց 2.1. գերակա խնդրի ներքո, կարող է լինել մատուցվող ծառայությունների ձևերի բազմացումը (օրինակ՝ ոչ լրիվ օրով հաճախման պրակտիկայի ներդրումը):

Գերակա խնդիր թիվ 2.5. Դիտարկել ՎՄԿԽ ընդունելության ազգային նվազագույն չափանիշներ և/կամ ընթացակարգեր մշակելու նպատակահարմարությունը

Այս գլխի վերջին բաժնում (Գ.2.) նկարագրվել է ՎՄԿԽ-ի ընդունելության միասնական չափանիշների անկատարությունը և քննարկվել է, թե ժամանակավորապես կիրառվող լրացուցիչ չափորոշիչներն ինչպես կարող են խնդրահարույց հետևանքներ ունենալ, որոնցից որոշներն առաջացնում են նաև արեվարքության ռիսկ: Սույն զեկույցում խորհուրդ է տրվում սահմանել ընդունելության համապետական նվազագույն չափանիշներ և/կամ ընթացակարգեր, որոնք ավելի տարբերակված և արդար կլինեն և կհոգան այսօր սահմանափակ կարողություններով աշխատող նախակրթարանների կարիքները և կհաղթահարեն արդար և ազնիվ ընդունելություն կազմակերպման դժվարություններն ու խոչընդոտները:

ԳԼՈՒԽ 3. ՖԱՎՈՐԻՏԻՉՄԸ ԿԱԴՐԱՅԻՆ ՈՐՈՇՈՒՄՆԵՐՈՒՄ

3-րդ գլուխը նվիրված է ՎՄԿԽ-ում կայացվող կադրային որոշումներում առկա ֆավորիտիզմին: Ինչպես և նախորդ գլխում, 3-րդում նույնպես նախևառաջ ներկայացվում է կադրային ռեսուրսների բնագավառին առնչվող կանոնների և կանոնակարգերի համառոտ նկարագրությունը, որից հետո նկարագրվում են այդ կանոններն անձնական շահի համար խախտելու բնորոշ ուղիները և մեխանիզմները: Վերջիններիս թվում են կապեր կամ ֆինանսական միջոցներ ունեցող անհատներին աշխատանքի ընդունելը ՎՄԿԽ-ի մասնագիտական կամ վարչական պաշտոններում՝ անուշադրության մատնելով նվազագույն որակավորման պահանջները, ինչպես նաև պետական ֆինանսավորմամբ հավելյալ հաստիքների համար աշխատողներ ընդունելը: Այս գլխում նկարագրվում է ֆավորիտիզմը մանկավարժների մասնագիտական գործունեության մեջ: Ամփոփ ներկայացվում են պաշտոնական հաստիքները, անիրավաչափ առավելությունները և վտանգվող նորմերը և պարտավորությունները:

Այնուհետև քննարկվում են ֆավորիտիզմի հնարավորություն ընձեռող գործոնները՝ ներառյալ աշխատողների վերաբերյալ ոչ բավարար իրավակարգավորումները և անարդյունավետ արտաքին վերահսկողությունը, ինչպես նաև մի շարք այնպիսի խթաններ, որոնք անօրինական վարքագիծ դրսևորելու շահագրգռվածություն են առաջացնում, օրինակ՝ խմբերի գերբեռնման պատճառով աշխատողների թվի անբավարարությունը, տեղական իշխանության մարմինների հետ ունեցած ոչ ֆորմալ փոխկախյալությունը, ցածր աշխատավարձերը և անորոշությունն աշխատաշուկայում: 3-րդ գլուխն ավարտվում է առաջարկություններով, որոնք վերաբերում են թերությունների հաղթահարմանը:

Տեղեկություններ՝ կարգավորիչ դաշտի մասին

Սույն զեկույցի ներածական մասում ամփոփ ներկայացվել են Հայաստանի ՎՄԿԽ-ում մարդկային ռեսուրսներին առնչվող կարգավորումները: Այս բաժնում լրացուցիչ տեղեկություններ են ներկայացվում աշխատողների ընդունման և առաջխաղացման քաղաքականության մասին՝ հատուկ ուշադրություն դարձնելով ֆավորիտիզմի վերաբերյալ հետագա քննարկումներին առնչվող էական հանգամանքներին:

Ինչպես և նախակրթարանների գործունեության այլ ոլորտներում, տեղական ինքնակառավարման օղակներին ևս զգալի ինքնավարություն է վերապահված ՎՄԿԽ-ում աշխատանքի ընդունման և կադրային ռեսուրսներին առնչվող որոշումներում: «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի համաձայն՝ տեղական ինքնակառավարման մարմինները պատասխանատու են նախակրթարանների ղեկավարների ընտրության, նշանակման և ազատման համար⁴³: Բոլոր այլ՝ ավելի ցածր պաշտոններին վերաբերող կադրային որոշումները կայացնում է նախակրթարանի տնօրենը⁴⁴, սակայն որոշումները կարող են հաստատման ենթակա լինել նաև տեղական ինքնակառավարման մարմինների կողմից: Նախակրթարանների տնօրենները պատասխանատու են նաև աշխատողների մասնագիտական զարգացման համար պայմաններ ստեղծելու հարցում:

Թեևս այդ պաշտոններից որևէ մեկի համար աշխատանքի ընդունման գործընթացի մշակման պատասխանատվություն հստակորեն սահմանված չէ, սակայն սույն գնահատման համար կազմված նախապատրաստական տեղեկատվական զեկույցում, ինչպես նաև տեղային այցերի ժամանակ տարբեր անձանց հայտնած կարծիքներում նշվում էր, որ գործընթացը փաստացի գտնվում է տնօրենների ձեռքում, իսկ պետական նախադպրոցական հաստատությունների պարագայում՝ նաև տեղական իշխանությունների: Գոյություն ունեն նաև գլխավորապես ԿԳՆ-ի կողմից սահմանվող որոշ պարտադիր պահանջներ:

Առաջին պարտադիր պահանջը վերաբերում է նախակրթարանի թույլատրելի հաստիքացուցակին և հաստիքների թվին: Նախակրթարանի ունեցած հաստիքների տեսակները և աշխատողների ընդհանուր թիվը կախված է մանկապարտեզին թույլատրված խմբերի քանակից, շաբաթվա ընթացքում աշխատանքային օրերի թվից (հինգ կամ վեց) և հատուկ կարիքներ ունեցող երեխաների ընդգրկվածության պահանջվող քանակությունից: Օրինակ, եթե բոլոր մանկապարտեզները, անգամ ամենափոքրերը, որոնք մեկ խումբ ունեն, պարտավոր են լրիվ դրույքով խոհարար ունենալ հաստի-

⁴³ Տե՛ս «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքը, հոդված 17:

⁴⁴ Տե՛ս «Հայաստանի Հանրապետության նախադպրոցական ուսումնական հաստատությունների ղեկավար և մանկավարժական կազմի տարիֆարակավորման բնութագրերը հաստատելու մասին» ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի թիվ 416-Ն հրամանը, բաժին II.1:

քացուցակում, ապա լրիվ դրույքով խոհարարի օգնական կարող են վարձել միայն չորս կամ ավելի խմբեր ունեցող մանկապարտեզները: Նույն կանոնը կիրառելի է լրիվ դրույքով աշխատող տնօրենի տեղակալի (պետք է լինի առնվազն չորս խումբ), բուժքույրերի համար (պետք է լինի առնվազն հինգ խումբ) և այլն: Բոլոր մանկապարտեզները պետք է նաև ունենան տնօրեն և յուրաքանչյուր խմբում առնվազն մեկ դաստիարակ⁴⁵:

Աղյուսակ 6-ում ներկայացված է յուրաքանչյուր հաստիքին բաժին ընկնող աշխատողների նվազագույն թիվը՝ ըստ մանկապարտեզի տեսակի: Այն պարտադիր է ՎՄԿԽ բոլոր հաստատությունների համար՝ անկախ սեփականության ձևից. սակայն մասնավոր հաստատությունները կարող են յուրաքանչյուր հաստիքի համար մեկից ավելի աշխատող վարձել, եթե ֆինանսապես ի վիճակի են դա անել: Պետական հաստատությունները նույնպես կարող են դա անել, եթե գտնեն ֆինանսավորման այլընտրանքային աղբյուրներ, օրինակ՝ վճարովի ծառայությունների մատուցում⁴⁶:

Աղյուսակ 6. Նվազագույն հաստիքացուցակը՝ ըստ աշխատանքի տեսակի և նախակրթարանում գործող խմբերի թվաքանակի:

Աշխատանքի տեսակը	խմբերի թիվը											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Տնօրեն	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Տնօրենի տեղակալ	0.25	0.25	0.50	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.25	1.25	1.25
Դաստիարակ (1)	1.17	1.17	1.17	1.17	1.17	1.17	1.17	1.17	1.17	1.17	1.17	1.17
Դաստիարակի օգնական (1)	1.00	2.00	3.00	4.00	5.00	6.00	7.00	8.00	9.00	10.00	11.00	12.00
Բուժքույր	0.50	0.50	0.75	0.75	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Գլխավոր հաշվապահ	0.50	0.50	0.50	0.50	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Հաշվապահ	0.25	0.50	0.50	0.50	0.50	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Տնտեսական աշխատող	0.00	0.00	0.00	0.00	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50
Պահակ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.25	0.25	0.50	0.50	0.50	1.00	1.00	1.00
Վարչական/գրասենյակային աշխատող	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	1.00	1.00
Խոհարար	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
Խոհարարի օգնական	0.50	0.50	0.50	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Օժանդակ բանվոր	0.25	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	1.00	1.00	1.00	2.00	2.00	2.00
Ղեկավար	0.00	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25
Լվացարար (լրիվ օրով մանկապարտեզներում)	0.00	0.75	1.00	1.00	1.50	2.00	2.25	2.50	2.50	2.50	3.00	3.00
Լվացարար (ոչ լրիվ օրով մանկապարտեզներում)	0.00	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25
Հավաքարար	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Երաժշտության ուսուցիչ	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25
Ֆիզիկական կուլտուրայի ուսուցիչ	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25
Լոճի ուսուցիչ	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25
Պարի ուսուցիչ	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25	0.25
ՀԿԿ մանկավարժներ (լոգոպեդներ, դեֆեկտոլոգներ)	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00

Ծանոթագրություններ. 1. 8-ժամյա աշխատանքային օրվա և վեցօրյա աշխատանքային շաբաթվա հաշվարկով:

Աղբյուրը. ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի՝ 2007 թ. թիվ 29 հրաման, հավելված 1:

⁴⁵ Տե՛ս ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի՝ 2007 թվականի թիվ 29-Ն հրամանը՝ 2017 թվականին թիվ 1318-Ն հրամանով կատարված փոփոխություններով հանդերձ:

⁴⁶ Տե՛ս նույն տեղը, Հավելված 1, կետեր 30-31:

Երկրորդ պահանջը, որը պարտադիր է բոլոր նախակրթարանների համար՝ անկախ նրանց սեփականության ձևից, վերաբերում է մասնագիտական պաշտոնների (օրինակ՝ տնօրենի, դաստիարակի, որևէ մասնագետի) հավակնորդների կարողությունների նվազագույն որակավորումներին պետական և մասնավոր ՎՄԿԽ-ում: ԿԳՆ-ի համապատասխան հրամանով⁴⁷ սահմանվում է, որ ՎՄԿԽ-ում աշխատանքի հավակնորդի կրթության նվազագույն աստիճանը կախված է նրա աշխատանքի բնույթից, մասնագիտացման ոլորտից և նախկին մասնագիտական փորձի տևողությունից և ոլորտից (դրանք ամփոփված են Աղյուսակ 7-ում): ՎՄԿԽ-ում մասնագիտական պաշտոնի հավակնորդները պետք է ունենան առնվազն միջին մասնագիտական կրթություն (սյունակ 1, Աղյուսակ 7), բացառությամբ երբ ցանկանում են դիմել տնօրենի կամ փոխտնօրենի պաշտոնի համար. այս դեպքում նրանք պետք է ստացած լինեն առնվազն բակալավրի աստիճան (ISCED 6):

Հետաքրքիր է այն, որ տնօրենի, փոխտնօրենի/մեթոդիստի և դաստիարակի առանցքային պաշտոնների պարագայում պաշտոնի հավակնորդների ֆորմալ մասնագիտացման ոլորտը կարծես էական նշանակություն չունի՝ ի տարբերություն օգնականի և առարկայական (երաժշտության, պարի, ֆիզիկական կուլտուրայի) ուսուցիչների և հատուկ կրթության մանկավարժների (դեֆեկտոլոգների), ովքեր պետք է պարտադիր մասնագիտացում ունենան համապատասխան ոլորտում: Նույնը կարելի է նաև ասել նվազագույն մասնագիտական փորձին առնչվող պահանջների համար (սյունակներ 4-6), որը բացառությամբ ուսուցիչների օգնականների, ումից չի պահանջվում ունենալ նախնական փորձառություն կարող է լինել ՎՄԿԽ-ից բացի նաև այլ ոլորտներում: Դաստիարակի և տնօրենի տեղակալի պաշտոնի հավակնորդների պարագայում ՎՄԿԽ-ում աշխատանքի փորձի միակ հնարավոր փոխարինիչը կարող է լինել մանկավարժության ոլորտում աշխատանքի փորձը: Տնօրենի պաշտոնի հավակնորդները, որոնք ՎՄԿԽ նախկին փորձ չունեն, կարող են դրա փոխարեն ունենալ կրթության, հետազոտության կամ կրթությանն առնչվող կառավարչական աշխատանքի փորձ:

⁴⁷ Տե՛ս ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի՝ 2011 թվականի թիվ 416-Ն հրամանը, բաժիններ II-X:

Աղյուսակ 7. Որակավորման նվազագույն պահանջները ՎՄԿԽ-ում աշխատելու համար՝ ըստ աշխատանքի տեսակի (մասնագիտական պաշտոններ):

Պաշտոն	Նվազագույն որակավորում	Ոլորտ	Նվազագույն ՎՄԿԽ ստաժ	Նվազագույն այլընտրանքային ստաժ (եթե չկա ՎՄԿԽ)	Ոլորտ
	Պահանջ 1	Պահանջ 2	Պահանջ 3	Պահանջ 4	Պահանջ 5
Տնօրեն	բարձրագույն կրթություն (բակլավր)	ցանկացած	5 տարի	10 տարի	մանկավարժություն, կրթություն, հետազոտություն կամ կրթության կառավարում
Տնօրենի տեղակալ, մեթոդիստ	բարձրագույն կրթություն (բակլավր)	ցանկացած	5 տարի	7 տարի	մանկավարժություն
Դաստիարակ	ՄԿՈՒ կամ բարձրագույն կրթություն (բակլավր)	ցանկացած	5 տարի	10 տարի	մանկավարժական գործունեություն
Դաստիարակի օգնական	ՄԿՈՒ կամ բարձրագույն կրթություն (բակլավր)	ցանկացած, եթե համատեղվում է մանկավարժական ՄԿՈՒ որակավորման հետ	չկա	չկա	սահմանված չէ
Հատուկ մանկավարժ (դեֆեկտոլոգ)	ՄԿՈՒ կամ բարձրագույն կրթություն (բակլավր)	սոցիալական մանկավարժություն, սոցիալական աշխատանք, հոգեբանություն	չկա	չկա	սահմանված չէ
Երաժշտության ուսուցիչ	ՄԿՈՒ կամ բարձրագույն կրթություն (բակլավր)	երաժշտություն կամ առնչվող այլ ոլորտ	չկա	չկա	սահմանված չէ
Ֆիզիկական կուլտուրայի ուսուցիչ	ՄԿՈՒ	առնչվող ոլորտ	չկա	5 տարի	ցանկացած՝ վերջին 10 տարիների ընթացքում
Պարի ուսուցիչ	ՄԿՈՒ կամ բարձրագույն կրթություն (բակլավր)	մանկավարժական ոլորտ	չկա	չկա	կիրառելի չէ

Աղբյուրը. ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի՝ 2011 թվականի թիվ 416-Ն հրամանի հիման վրա:

Նախադպրոցական հաստատությունները կարող են աշխատանքի վերցնել նաև վարչական և սպասարկող տարաբնույթ աշխատողների՝ խոհարարի, տնտեսվարի, օժանդակ բանվորի, պահեստապետի, հավաքարարի և ուրիշների, որոնց համար չկան որակավորման կամ ստաժի նվազագույն պահանջներ (Աղյուսակ 8):

Աղյուսակ 8. Որակավորման նվազագույն պահանջները ՎՄԿԽ-ում աշխատելու համար՝ ըստ աշխատանքի տեսակի (վարչական և օժանդակ պաշտոններ):

Պաշտոն	Նվազագույն որակավորում	Նվազագույն ՎՄԿԽ փորձ
	Պահանջ 1	Պահանջ 2
Օժանդակ աշխատող	Սահմանված չէ	Կիրառելի չէ
Պահակ	Սահմանված չէ	Կիրառելի չէ
Գրասենյակի աշխատող	Սահմանված չէ	Կիրառելի չէ
Վարչական աշխատող	Սահմանված չէ	Կիրառելի չէ
Խոհարար	Սահմանված չէ	Կիրառելի չէ
Խոհարարի օգնական	Սահմանված չէ	Կիրառելի չէ
Բանվոր	Սահմանված չէ	Կիրառելի չէ
Տնտեսվար	Սահմանված չէ	Կիրառելի չէ
Դերձակ	Սահմանված չէ	Կիրառելի չէ
Լվացարար	Սահմանված չէ	Կիրառելի չէ
Չավաքարար	Սահմանված չէ	Կիրառելի չէ

Աղբյուրները. ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի թիվ 416-Ն և թիվ 29-Ն հրամանների հիման վրա:

Որպես Հայաստանի պետական ՎՄԿԽ համակարգում աշխատելու հնարավորություն այդ պաշտոններից յուրաքանչյուրի հարաբերական նշանակության չափման միջոց կարելի է վերցնել մեկ նախակրթարանին բաժին ընկնող յուրաքանչյուր տեսակի աշխատողների միջին թվաքանակը: Աղյուսակ 9-ից պարզ է դառնում, որ 2016 թվականին դաստիարակները և օժանդակ աշխատողները (հավաքարարներ, պահակներ և այլք) ամենամեծաթիվ հաստիքներն էին (դրանցից յուրաքանչյուրի գործակիցը մեկ նախակրթարանի հաշվով գերազանցում էր 5-ը), որին հաջորդում էին դաստիարակի օգնականի (3.65) և խոհարարի պաշտոնները (1.38 մեկ նախակրթարանի հաշվով):

Աղյուսակ 9. Պետական ՎՄԿԽ-ում աշխատողները՝ ըստ աշխատանքի տեսակի և մեկ նախակրթարանի հաշվով աշխատողների թվի գործակցի (2016 թ.):

Աշխատանքի տեսակը	Աշխատողների թվի գործակիցը մեկ նախակրթարանի հաշվով
Դաստիարակ	5.53
Օժանդակ աշխատող	5.21
Դաստիարակի օգնական	3.65
Տնօրեն	0.97
Երաժշտության ուսուցիչ	0.97

Այլ մանկավարժ	0.95
Բուժքույր	0.83
Լոգոպեդ	0.06
Դեֆեկտոլոգ	0.01

Ծանոթագրություն. Միջին գործակիցը ստացվում է՝ յուրաքանչյուր տեսակի աշխատանք կատարող անձանց ընդհանուր թիվը բաժանելով պետական նախակրթարանների թվի վրա: Գործակիցը փոփոխվող ցուցանիշ է և չի արտացոլում աշխատանքային հաստիքների փաստացի բաշխվածությունը նախադպրոցական հաստատություններում: **Աղբյուրը.** Հաշվարկների հիմքում՝ (NSS, 2017):

Աղյուսակ 9-ում բերված տվյալները վկայում են նաև այն մասին, որ, ինչպես և կարելի էր կանխատեսել, տնօրենների թվի գործակիցը մեկ մանկապարտեզի հաշվով եղել է մեկ: Նույնը վերաբերում է նաև երաժշտության և այլ ոլորտների ուսուցիչներին: Ամենայն հավանականությամբ ոչ բոլոր նախադպրոցական հաստատություններն են ունեցել բուժքույրեր, և խիստ սակավաթիվ են եղել այն մանկապարտեզները, որոնք ունեցել են հատուկ կրթության կարիքներ ունեցող երեխաներին օժանդակող աշխատողներ (լոգոպեդներ և դեֆեկտոլոգներ): Պաշտոնական վիճակագրության տվյալներով՝ 2016 թվականին պետական ՎՄԿԽ-ներում աշխատողների մոտ մեկ երրորդը եղել է դաստիարակ (28.3% կամ 3,701 աշխատող): Նույն տարվա ընթացքում պետական նախակրթարաններն իրենց հաստիքացուցակներում ունեցել են մոտ նույն թվով վարչական և օժանդակ աշխատողներ (26,6% կամ 3.487 աշխատող), մինչդեռ զգալիորեն ավելի փոքրաթիվ են եղել դաստիարակի օգնականները (18,7% կամ 2.443 աշխատող) (NSS, 2017):

Ա. Բարեվարքության խախտման նկարագրությունը

Ֆավորիտիզմը կրթության ոլորտում հանրային միջոցների վերաբաշխումն է աշխատանքային պայմանագրերի, պաշտոնի բարձրացման և աշխատանքային լրացուցիչ առավելությունների ձևով, երբ դրանք տրամադրվում են ազգականներին, ընկերներին, գործընկերներին կամ այլ անձանց, ովքեր մտերիմ են կադրային որոշումների կայացման պատասխանատուների հետ (Amundsen, 1999) (OECD, 2018a):

Համակարգային ֆավորիտիզմը լայն տարածում ունի Հայաստանի պետական և մասնավոր հատվածներում (Meissner, 2016): Ստացված տեղե-

կրթություններով այն որոշումների կայացման նորմ է կրթության ոլորտում մասնագիտական աշխատանքի անցնելու բոլոր հանգրվաններում՝ մասնավորապես դասավանդման և հաստատությունների ղեկավարման պաշտոններում (OSF-Armenia, 2016) (OECD, 2018b): Բացառություն չէ նաև նախադպրոցական կրթությունը: Թեպետ ֆավորիտիզմի քանակական ապացույցների համակարգված հավաքագրում երբևէ չի կատարվել, սակայն անհատներից և հաստատություններից INTES-ի գնահատման ընթացքում ստացված անուղղակի տվյալները և բազմաթիվ օրինակները վկայում են, որ ֆավորիտիզմը խորը արմատներ ունեցող խնդիր է Հայաստանի ՎՄԿԽում: Դա նշվում է նաև Հայաստանի վերջին հակակոռուպցիոն ռազմավարության (2015-2018 թթ.) գործողությունների ծրագրում, որտեղ քաղաքացիական հասարակությունը և պետական իշխանության մարմինները հաստատել են, որ ֆավորիտիզմի դեմ պայքարը կադրային քաղաքականության բարեվարքության լրջագույն խնդիրներից է նախադպրոցական կրթության համակարգում⁴⁸:

Տեղային այցերի ժամանակ պրակտիկ աշխատողներից հավաքագրված պատմությունները վերահաստատում են այն իրողությունը, որ նշանակման կամ ազատման որոշումները տեղական պաշտոնյաների և/կամ տնօրենների կողմից կայացվում են առանց թափանցիկության և հաշվետվողականության: Այն հանգամանքը, որ տեղական պաշտոնյաները և/կամ տնօրենները կախվածության մեջ են միմյանցից և ոչ ֆորմալ հարաբերությունների ընդգրկուն ցանցից, չի կարող նրանց թույլ տալ կայացնելու արժեքահեն, անկախ որոշումներ: Ֆավորիտիզմը կարող է իր մեջ առնել նաև աշխատող մանկավարժներին: Այսպես, օրինակ, նրանցից ոմանց կարող է թույլատրվել, որ արտոնյալ վերաբերմունք ցուցաբերելով որոշ երեխաների նկատմամբ՝ ակնկալեն ոչ պատշաճ դրամական օգուտներ:

Հաջորդ բաժնում լրացուցիչ մանրամասներ են ներկայացվում ՎՄԿԽում կադրերի կառավարման տարբեր փուլերում նմաօրինակ խախտումների մասին:

⁴⁸ Տե՛ս 2015-2018 թթ. Հակակոռուպցիոն ռազմավարություն. կրթության ոլորտի հակակոռուպցիոն միջոցառումների ծրագիր:

Ա.1. Խախտման դրսևորումը

Ա.1.1. Ֆավորիտիզմն աշխատանքի ընդունելու և աշխատանքից ազատելու մասին որոշումներում

Աշխատանքի ընդունելիս որակավորման նվազագույն պահանջները հաշվի չառնելը

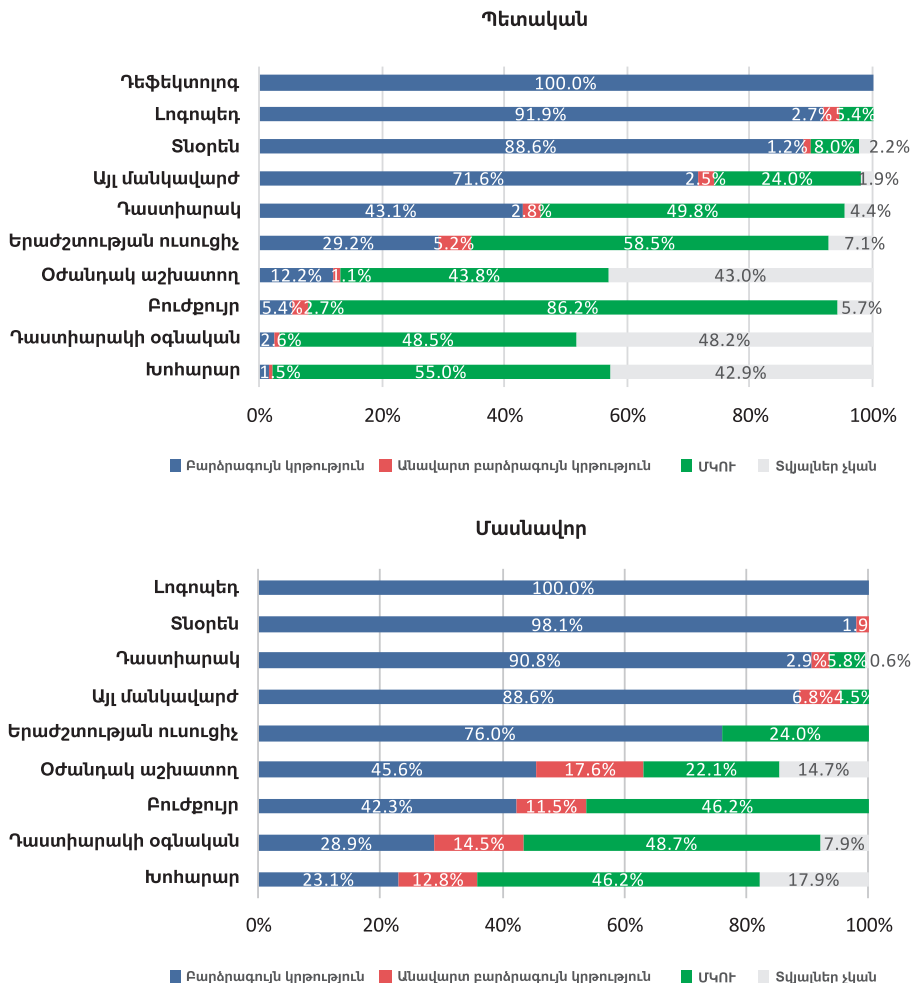
INTES-ի տեղային այցերի և ֆոկլուս խմբերի հանդիպումների ժամանակ հավաքագրված տվյալները հաստատում են, որ պետական նախակրթարանները բավական հաճախ են խախտում կադրային կանոնակարգերը՝ աշխատանքի ընդունելով թեկնածուների, ովքեր չունեն օրենքով պահանջվող նվազագույն որակավորումները: Սույն գնահատման համար արձանագրված դեպքերի մեծ մասում դա կարծեք տեղի է ունեցել դիտավորությամբ՝ նպատակ ունենալով որոշակի քայլերով նախընտրելի վերաբերմունք ցուցաբերել պաշտոնի հավակնորդների նկատմամբ՝ ելնելով որոշակի այլընտրանքային հանգամանքներից, ինչպիսիք են, օրինակ, ոչ ֆորմալ կապերը կամ ոչ պատշաճ օգուտներ ստանալու հեռանկարը: Սույն բաժնում որոշ փաստական մանրամասներ են ներկայացվում այդ գործելակերպի վերաբերյալ:

Լայնորեն ձևավորված կոնսենսուս կա այն հարցում, որ ՎՄԿԽ-ի որակը և նրա վերջնարդյունքները կախված են ՎՄԿԽ-ում աշխատող արհեստավարժ կադրերի կրթության և բանիմացության մակարդակից (Peeters, Sharma, & Budginaite, Professionalisation of Childcare Assistants in Early Childhood Education and Care (ECEC): Pathways towards Qualification, NESET II report, 2016): Աշխատողների որակի բավարար մակարդակն ապահովելուն միտված ռազմավարություններն հաճախ են քննարկման առարկա դառնում ՏՀՁԿ-ի և ԵՄ-ի պետություններում (OECD, 2011b), և այդ պետությունների մեծ մասում թեկնածուները պետք է առնվազն բակալավրի աստիճան ունենան մանկավարժի մասնագիտությանը հավակնելու համար (ISCED 6):

Մասնագիտական պաշտոն զբաղեցնելու ֆորմալ պահանջները Հայաստանի ՎՄԿԽ-ում համեմատաբար ավելի ցածր են (տես Աղյուսակ 7), և պաշտոնական վիճակագրությունը վկայում է, որ պետական նախակրթարաններում աշխատող մասնագետների մեծ մասն աշխատանքի է ընդունվել այնպիսի որակավորումներով, որոնք նվազագույն չափով են համապատաս-

խանել պարտադիր պահանջներին: 2016 թվականին (դա վերջին տարին է, որի վերաբերյալ կան տվյալներ) նախակրթարանների դաստիարակների ընդամենը 43%-ը և դաստիարակների օգնականների ընդամենը 2.6%-ն են ունեցել բարձրագույն կրթություն: ՎՄԿԽ-ում մանկավարժական աշխատուժի մոտ կեսն ունեցել է ընդամենը միջին մասնագիտական կրթություն (ISCED 4) (տես Գծապատկեր 9), ընդ որում՝ դաստիարակների շատ փոքր մասն է ավարտել կրթությանն առնչվող մասնագիտական ֆակուլտետներ:

Գծապատկեր 9. Պետական և մասնավոր ՎՄԿԽ-ի կադրերը՝ ըստ աշխատանքի տեսակի և կրթության մակարդակի (2016 թ.):



Աղբյուրը. Հաշվարկների հիմքում՝ (NSS, 2017):

Բարեվարքության տեսանկյունից էլ ավելի մտահոգիչ է այն բացահայտումը, որ պետական նախակրթարանները սովորաբար աշխատանքի են վերցնում թեկնածուների, ովքեր չեն համապատասխանում մասնագիտական պաշտոնի համար սահմանված անգամ նվազագույն որակավորման պահանջներին: 2016 թվականին ողջ համակարգի նախակրթարաններում կատարված ստուգմամբ պարզվել է, որ ստուգված մանկապարտեզների մոտ 93%-ում հաստատված և փաստացի հաստիքացուցակների միջև եղել են տարբերություններ՝ հաստիքների և որակավորումների իմաստով (SIE, 2016): Գծապատկեր 9-ը ցույց է տալիս, որ 2016-ին պետական ՎՄԿԽ-ում նախակրթարանների տնօրենների մոտ 12%-ը չեն ունեցել իրենց պաշտոնի համար պահանջվող բարձրագույն կրթությունը. այս դիտարկումը ներկայացվել է գնահատող թիմին նաև ֆոկուս խմբի քննարկումների ժամանակ:

Խոսքից մեջբերում N°30. «Տնօրեններն իրենք հիմնականում չունեն անհրաժեշտ կրթություն: Այսօր կան պետական մանկապարտեզների տնօրեններ, ովքեր չունեն անգամ բարձրագույն կրթություն: Ուստի՝ ես չգիտեմ, թե ինչպես են նրանք նշանակվել»: (Ծնող)

Ֆոկուս խմբերի մասնակիցները քանիցս նշեցին, որ ուսուցիչների թվում ևս շատ-շատերը չունեն իրենց աշխատանքի համար պահանջվող որակավորումը: Իր խոսքում քաղաքացիական հասարակության ակտիվիստը նկարագրեց, թե պետական նախակրթարանում մանկավարժների վերապատրաստման ծրագրի շրջանակում ինչպես բացահայտվեց, որ աշխատանքի էին ընդունվել դաստիարակներ, որոնք չունեին անհրաժեշտ որակավորում (տե՛ս Խոսքից մեջբերում N°31): Հաշվի առնելով նրանց թիվը (ողջ աշխատուժը՝ 32 դաստիարակ)՝ դժվար է ենթադրել, թե որակավորում չունեցող կադրերին աշխատանքի ընդունելու որոշումը պատահականություն է եղել: Մեկ այլ մանկապարտեզի մասին արտահայտված միտքը շատ նման էր նախորդին և հաստատում է, որ այդպիսի որոշումների դիտավորյալ լինելու հավանականությունը շատ մեծ է (տե՛ս Խոսքից մեջբերում N°32):

Խոսքից մեջբերում N°31. «Մենք խնդիր ունենք դրա հետ: Վերջերս վերապատրաստումներ եղան մեր մանկապարտեզում, որոնք ֆինանսավորվում էին «Քայլ առ քայլ»-ի կողմից և ներառում էին մարզի բոլոր մանկապարտեզները: Մանկապարտեզի կողմից աշխատանքի ընդունված 32 անձանցից ոչ մեկը չուներ մասնագիտական կրթություն: Նրանք կամ չունեին պատշաճ կրթություն կամ ընդհանրապես չունեին կրթություն... Մեկ տարի շարունակ մի դաստիարակ ունեինք, ով ընդհանրապես կրթություն

չունենք: Դա շատ ծանր է մեզ համար, քանի որ ստիպված էինք լինում ամեն օր աշխատել նրա հետ: Անհրաժեշտ էր նրան մանկավարժություն և հոգեբանություն սովորեցնել՝ երեխաների հետ աշխատելու համար»: (Պետական նախակրթարանի տնօրեն, քաղաքացիական հասարակության ակտիվիստ)

Խոսքից մեջբերում №32. «Ունեցանք դեպք, երբ մի ամբողջ տարի վերապատրաստեցինք նոր բացված մանկապարտեզի ողջ անձնակազմը: Նրանք սովորեցին, թե ինչ է պետք անել, բայց հենց համայնքապետը փոխվեց, մեկ օրում աշխատանքից հեռացվեց մանկապարտեզի ողջ անձնակազմը: Համայնքապետն աշխատանքի ընդունեց մարդկանց, ովքեր որևէ կապ չունեին նախադպրոցական կրթության հետ և միշտ բախումների առիթ էին տալիս և լարված էին պահում իրադրությունը: Այդ ամենն արվում էր քաղաքական որոշակի իրավիճակում՝ բացառապես ի շահ որոշ անձանց»: (Ծնող, քաղաքացիական հասարակության ակտիվիստ)

Որակավորում չունեցող թեկնածուներին աշխատանքի ընդունելը, որը նկարագրված է այստեղ, արդյո՞ք բարեվարքության խախտում է: Տվյալ հանգամանքներում՝ այո՛: Իսկ այն, որ նոր ուսուցիչներին աշխատանքի ընդունելուն նախորդել է աշխատողների առևերույթ կամայական ազատումը, ինչը նկարագրված է վերը՝ թիվ 32 մեջբերման մեջ. ճիշտ է, թեպետ չկան աշխատանքից ազատման ընթացակարգերին վերաբերող կարգավորումներ, սակայն պայմանագրերի դադարեցումը համայնքապետի կամ տնօրենի հետ որոշակի կապեր ունեցող թեկնածուների համար տեղեր ազատելու նպատակով, ինչպես նշված է վերևում, բարեվարքության տեսանկյունից դարձյալ լրջագույն խնդիրներ առաջացնող գործելակերպ է:

Հաջորդ խնդիրը որակավորման նվազագույն պահանջները հաշվի չառնելն է, որի վերաբերյալ բազմաթիվ գրուցակիցներ ասացին, որ դա դիտավորությամբ է արվում և տեղի է ունենում զարտուղի օգուտների դիմաց (այս մասին տես Ա.3 բաժինը): Որոշ գրուցակիցներ նշեցին, որ տնօրենների համար թերևս թույլատրելի է բավարար որակավորում չունեցող թեկնածուին աշխատանքի ընդունելը, եթե իհարկե չկան բավարար թվով որակավորված թեկնածուներ: Սակայն, միևնույն է, կասկածելի է, որ անհրաժեշտ որակավորում ունեցող մանկավարժների պակասն է միայն պատճառ դառնում այդպիսի գործելակերպի շարժառիթ (Խոսքից մեջբերում №33):

Եվ հետո, ինչպես պարզեց INTES-ի գնահատող թիմը, չկա նման բացառություն թույլատրող որևէ նորմ ՎՄԿԽ-ի կադրային քաղաքականության և

ընթացակարգերին վերաբերող որևիցե իրավական ակտում: Դա նշանակում է, որ նախադպրոցական հաստատություններում այնպիսի դաստիարակների և ղեկավարների աշխատանքի վերցնելը, որոնք չունեն համապատասխան աշխատանքի ընդունման անհրաժեշտ չափորոշիչներ, ցանկացած պարագայում կանոնների խախտում է: Դա նաև բարեվարքության խախտում է, եթե արվում է զարտուղի առավելություն կամ օգուտ ստանալու դիմաց:

Խոսքից մեջբերում N°33. «Դաստիարակների թիվը բավարար չէ, սակայն նրանք կան: Բայց սովորաբար նրանց աշխատանք բաժին չի ընկնում, որովհետև այդպետ դժբախտաբար գործում են բացարձակապես այլ հանգամանքներ»: (Պետական մանկապարտեզի տնօրեն KG)

Հավելյալ հաստիքների համար աշխատողներ ընդունելը

Սույն գլխի առաջին բաժնում նկարագրվեց, թե յուրաքանչյուր տեսակի աշխատանքի համար հաստիքների նվազագույն թիվն ինչպես է պայմանավորված մանկապարտեզի՝ լիցենզիայով նախատեսված խմբերի թվով, և թե ՎՄԿԻ հաստատությունները ինչպես կարող են սահմանվածից ավելի մեծ թվով աշխատողների ընդունել, սակայն պայմանով, որ լրացուցիչ այդ ծախսերը հոգան ֆինանսավորման այլընտրանքային աղբյուրների շնորհիվ, քանի որ պետական ֆինանսավորումը բավարարում է միայն պետական նախադպրոցական հաստատությունների նվազագույն կադրային պահանջները բավարարելուն:

Պետական նախակրթարանները և տեղական իշխանությունները, սակայն, կարող են չարաշահել և փաստացի չարաշահում են սահմանված կարգը՝ պետական ֆինանսավորման հաշվին բացելով լրացուցիչ հաստիքներ: Իսկ այդ հաստիքները զբաղեցնում են անձինք, որոնք տնօրենների և/կամ տեղական իշխանություններում որոշումներ կայացնողների հետ ունեն մտերմական կապեր (օրինակ, տես Խոսքից մեջբերում N°34):

Խոսքից մեջբերում N°34. «Եղավ դեպք, որ գյուղապետն իր մորը նշանակեց մանկապարտեզի տնօրեն, իսկ վերջինս իր հերթին սկսեց որպես նոր դաստիարակներ ընդունել իր ազգականներին»: (Ծնող)

Նմանօրինակ պրակտիկայի տարածվածության մասին ուղղակի տվյալ-

ներ երբևէ չեն հավաքվել, սակայն որոշ տեղեկություններ վկայում են, որ հավելյալ հաստիքների համար աշխատողներ վերցնելը բարեվարքության դեմ իրական ռիսկ է, որն այնչափ համակարգային և տարածված է, որ հարկ է այն հիշատակել INTES-ի սույն գնահատման մեջ: Մասնավորապես տվյալներ կան պետական նախակրթարանների հաստիքացուցակներում բազմաթիվ հավելյալ հաստիքների առկայության մասին: Հիմքեր կան՝ եզրակացնելու, որ այդ հաստիքները վճարվում են հիմնականում տեղական բյուջեներից (որը կադրային կանոնակարգերի խախտում է): Հաշվի առնելով այն հանգամանքը, որ ՎՄԿԽ-ի կադրային քաղաքականությունը հայտնի է իր ռիսկայնությամբ, անհրաժեշտ է մտահոգություն հայտնել առ այն, որ այդ հաստիքների առնվազն որոշ մասը կարող է բացված լինել ֆավորիտիզմի միջոցով մարդկանց աշխատանքի տեղավորելու առավել ընդհանրական մեխանիզմներով: Սույն քննարկման նպատակն է ներկայացնել լրացուցիչ հետազոտության արժանի խնդրահարույց դրվագներ, սակայն առանց հնարավոր չարաշահումների կամ դրանց մասշտաբների վերաբերյալ ապացույցների:

Աղյուսակ 10-ում ներկայացված են այն հաշվարկների արդյունքները, որոնք ցույց են տալիս, թե աշխատանքի տեղավորման որքան հնարավորություններ են ստեղծվել այս գործելակերպի միջոցով: Պետական և մասնավոր ՎՄԿԽ-ում հավելյալ հաստիքների թիվը (և կադրային թերհամալրման օրինակները) ներկայացված է երկու համեմատությունների օգնությամբ հաշվարկված. այսինքն՝ յուրաքանչյուր նախակրթարանի աշխատողների միջին թիվը, ըստ աշխատանքի տեսակի, համեմատվել է օրենքով նախատեսված գործակցի հետ (տե՛ս սյունակներ 1 և 2), և աշխատանքի յուրաքանչյուր տեսակի համար ընդունված աշխատողների թիվը համեմատվել է ՎՄԿԽ-ում աշխատող անձանց ընդհանուր թվի հետ՝ ըստ օրենքով սահմանված հարաբերակցության (տե՛ս սյունակներ 3 և 4):

Աղյուսակ 10. ՎՄԿԽ-ում աշխատող անձինք՝ ըստ աշխատանքի տեսակի, յուրաքանչյուր նախակրթարանի միջին գործակիցը՝ ՎՄԿԽ-ում աշխատողների ընդհանուր թվի հարաբերակցությամբ, պեղական և մասնավոր հաստատություններ (2016 թ.):

Պետական նախակրթարաններ				
Աշխատանքի տեսակը	Աշխատողների թվի միջին գործակիցը մեկ նախակրթարանի հաշվով	Օրենքով սահմանված նվազագույն գործակիցը	Մասնաբաժինը ՎՄԿԽ աշխատողների ընդհանուր թվի մեջ	Տարբերությունը՝ օրենքով սահմանված նվազագույն գործակցի նկատմամբ
	1	2	3	4
Դաստիարակ (1)	5.53	4.68	28.3%	4.9%
Օժանդակ աշխատող (2)	5.21	4.25	26.6%	5.4%
Դաստիարակի օգնական (1)	3.65	4.00	18.7%	-1.3%
Խոհարար	1.38	1.00	7.1%	2.1%
Տնօրեն	0.97	1.00	5.0%	0.0%
Երաժշտության ուսուցիչ	0.97	0.25	5.0%	3.7%
Այլ մանկավարժ	0.95	0.75	4.8%	1.1%
Բուժքույր	0.83	0.75	4.3%	0.5%
Լոգոպեդ և ղեֆեկտոլոգ	0.07	2.00	0.3%	-9.7%

Պետական նախակրթարաններ				
Աշխատանքի տեսակը	Աշխատողների թվի միջին գործակիցը մեկ նախակրթարանի հաշվով	Օրենքով սահմանված նվազագույն գործակիցը	Մասնաբաժինը ՎՄԿԽ աշխատողների ընդհանուր թվի մեջ	Տարբերությունը՝ օրենքով սահմանված նվազագույն գործակցի նկատմամբ
	1	2	3	4
Դաստիարակ (1)	3.33	4.68	34.1%	10.7%
Դաստիարակի օգնական (1)	1.46	4.00	15.0%	-5.0%
Օժանդակ աշխատող (2)	1.31	4.25	13.4%	-7.9%
Տնօրեն	1.00	1.00	10.2%	5.2%
Այլ մանկավարժ	0.85	0.75	8.7%	4.9%
Խոհարար	0.75	1.00	7.7%	2.7%
Բուժքույր	0.50	0.75	5.1%	1.4%
Երաժշտության ուսուցիչ	0.48	0.25	4.9%	3.7%
Լոգոպեդ	0.10	2.00	1.0%	-9.0%

Ծանոթագրություններ. Միջին գործակիցը ստացվում է՝ յուրաքանչյուր տեսակի աշխատանք կատարող աշխատողների ընդհանուր թիվը բաժանելով պետական նախակրթարանների թվի վրա: Գործակիցը փոփոխվող ցուցանիշ է և չի արտացոլում աշխատանքային հաստիքների փաստացի բաշխվածությունը նախադպրոցական հաստատություններում: Նախակրթարանի միջին մեծությունը, որն օգտագործվել է այս Աղյուսակի հաշվարկներում, 3,68 խումբ է եղել պետական նախակրթարաններում և 3.69 խումբ մասնավորներում: Արժեքները ստացվել են՝ երկրում գործող խմբերի ընդհանուր թիվը բաժանելով պետական, ապա մասնավոր նախակրթարանների ընդհանուր թվի վրա:

1. Ութամյա աշխատանքային օրվա և վեցօրյա աշխատանքային շաբաթվա հաշվարկով: 2. Համեմատելիության համար աշխատանքի որոշ տեսակներ ներառվել են «օժանդակ աշխատողներ» ընդհանուր խմբի մեջ: Դրանց թվում են այնպիսի ծառայություններ, ինչպիսիք են հաշվապահի, հաշվապահի օգնականի, տնտեսական և վարչական աշխատողների, շեֆ-խոհարարի օգնականի, դերձակի, վճարարի և հավաքարարների հաստիքները:

Աղբյուրները. Հաշվարկների հիմքում՝ տվյալներ (NSS, 2017) հրապարակումից, ինչպես նաև ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի՝ 2007 թվականի թիվ 29 հրամանը և 2017 թվականի թիվ 1318-Ն փոփոխությունը:

Աղյուսակ 10-ում բերված տվյալները վկայում են, որ պետական նախակրթարանների հաստիքացուցակներում ընդգրկված են ավելի մեծ թվով դաստիարակներ և օժանդակ աշխատողներ, քան տեղական բյուջեներին թույլատրված է ֆինանսավորել (տե՛ս սյունակներ 1 և 2): Տեղեկություններ չկան այն մասին, թե այդ հավելյալ հաստիքների որ մասն է ֆինանսավորվում մասնավոր աղբյուրներից: Անշուշտ հնարավոր է, որ իրավաչափ լինի, բայց խիստ անհավանական է, որ միայն մասնավոր ֆինանսավորմամբ իրականալի լինի հավելյալ դաստիարակներին և օժանդակ աշխատողներին վճարել: Մասնավոր ֆինանսավորման մեծ մասը ձևավորվում է ծնողների վճարումներից, որոնք, ինչպես քննարկվեց 4-րդ գլխում, ծախսվում են սննդի համար կամ բյուջեից դուրս/ոչ ֆորմալ եղանակով, ուստի այդ միջոցները չեն կարող օգտագործվել պաշտոնական աշխատավարձերի ֆինանսավորման համար:

Աղյուսակ 10-ում ներկայացված է նաև, որ պետական նախակրթարանները հատուկ աջակցության կարիք ունեցող երեխաների համար զգալիորեն ավելի փոքր թվով դաստիարակների և դաստիարակի օգնականների են վարձում (*այսինքն՝* լոգոպեդներ), քան պարտավոր են (տե՛ս 3-րդ և 4-րդ սյունակները): Դա կարող է պայմանավորված լինել տարբեր պատճառներով. օրինակ՝ որակավորված կադրերի պակասով: Իսկ մասնագիտացված մանկավարժների թափուր տեղերի համար պահանջվում են կոնկրետ որակավորում ունեցող մասնագետներ, որոնցից շատ ավելի դժվար է հրաժարվել. ինչպես, օրինակ, երաժշտության, արվեստի կամ պարի մանկավարժների պարագայում: Այս հաստիքները, նշանակում է, նվազ գրավիչ տարբերակ են ֆավորիտիզմի միջոցով որոշակի անձանց աշխատանքի ընդունելու համար, քանի որ նրանց նկատմամբ պահանջները չափազանց խիստ են:

Ավելի բարձր որակավորում պահանջող հաստիքների թերհամալրվածության մասով բարեվարքության խախտման հաջորդ պատճառն այն է, որ այդ հաստիքների աշխատավարձերի համար նախատեսվող ռեսուրսները կարող են վերաուղղորդվել այնպիսի հաստիքների համալրմանը, որոնց պարագայում ավելի հարմար է շահարկել կադրային որոշումները. օրինակ՝ օժանդակ աշխատողների հաստիքները, որոնց համար, ինչպես ներկայացվել է Աղյուսակ 8-ում, չկան որակավորման նվազագույն պահանջներ: Եվ փաստացի հենց դրանք են այն հաստիքները, որոնց պարագայում պարտա-

դիր հաստիքացուցակներում արձանագրվել են ամենամեծ շեղումները (տե՛ս Աղյուսակ 10, սյունակ 4), և որոնք, ըստ տեղային այցերի ժամանակ ստացված տեղեկությունների, առավել հաճախ թիրախավորվող հաստիքներն են լրացուցիչ թափուր տեղեր բացելիս:

Ա.1.2 Ֆավորիտիզմը դաստիարակների և տնօրենների մասնագիտական աշխատանքում

Ֆավորիտիզմը չի սահմանափակվում սոսկ աշխատանքի ընդունելու որոշումներով: Այն լայն տարածում ունի նաև դաստիարակների և բնականաբար նաև նրանց տնօրենների մասնագիտական աշխատանքում, քանի որ հենց տնօրեններն են թույլատրում կամ անգամ քաջալերում նման գործելակերպը: Գնահատող թիմն արձանագրեց ֆավորիտիզմի երկու փոխկապակցված դրսևորումներ այս բնագավառում: 1. Ֆավորիտիզմ, որը մնում է անպատժելի. սա այն դեպքն է, երբ տնօրենները իրենց ընտրյալ դաստիարակների նկատմամբ, կիրառում են ընդգծված զիջող վերաբերմունք՝ թույլ տալով, որ նրանք փողի կամ նվերների դիմաց որոշ երեխաների նկատմամբ լինեն ավելի ջերմ ու հոգատար, քան մյուսներին:

INTES-ի ֆոկուս խմբում, օրինակ, ծնողներից մեկը պատմեց իր անձնական փորձից՝ ասելով, որ երբ առճակատվել էր մանկապարտեզի երկարամյա ստաժ ունեցող մի դաստիարակի հետ, ով ֆիզիկական բռնություն էր կիրառում երեխաներից մեկի նկատմամբ, տնօրենը բացահայտ պաշտպանել է այդ դաստիարակին՝ պնդելով, որ նրա գործողությունները չեն կարող պատժելի լինել, քանի որ նա լավագույններից է (Խոսքից մեջբերում N°35)։

Խոսքից մեջբերում N°35. «Երրորդ օրը նկատեցի, թե ինչպես է դաստիարակը հարվածում երեխայիս գլխին այն բանի համար, որ նա բղավում է: Անմիջապես մտա դասասենյակ, կանչեցի տնօրենին: Դաստիարակը փորձեց հերքել տեղի ունեցածը: Հաջորդ օրը տնօրենն ինձ ասաց, որ խոսել է դաստիարակի հետ, և վերջինս ընդունել է իր սխալը, և պետք չէ նրան աշխատանքից ազատել, քանի որ նա լավագույն դաստիարակներից է: Ասացի, որ կբողոքեմ, սակայն տնօրենը ասաց, որ ամեն ինչ կհերքի: Ուստի՝ երեխայիս դուրս բերեցի այդ մանկապարտեզից, իսկ դաստիարակը դեռ աշխատում է այնտեղ»: (Պետական մանկապարտեզ հաճախած երեխայի ծնող)

Նախակրթարանների տնօրենների կողմից անպատժելի մնալու կանխավարկածով պայմանավորված՝ նույն ֆավորիտիզմը որոշ դաստիարակների խրախուսում է, որ նրանք արտոնյալ վերաբերմունք ցուցաբերեն այն երեխաների նկատմամբ, որոնց ծնողներից ֆինանսական օժանդակության՝ կաշառքի ակնկալիք ունեն իրենց կամ տնօրենների համար: Կաշառքները կարող են լինել բնաիրեղեն (տե՛ս Խոսքից մեջբերում N°36) կամ դրամական (տե՛ս Խոսքից մեջբերում N°37), և թեպետ ֆոկուս խմբի մասնակիցներից ոմանք նշեցին, որ ըմբռնումով են մոտենում իրենց մասնագիտական բարեվարքությունը խախտելու՝ դաստիարակների շարժառիթներին, այնուամենայնիվ նաև քաջատեղյակ են, որ նման գործողությունները իրենց տևականությամբ ինչպիսի վնասակար հետևանքներ ունեն սոցիալական արդարության, հավասարության և բարեվարքության վրա Հայաստանի ՎՄԿԽում: Դաստիարակներին մատուցվող նման ուղղակի վճարումները ծնողների կողմից մանկապարտեզներին տրվող ոչ ֆորմալ վճարումների մինչև 50% են կազմում (տե՛ս գլուխ 4):

Խոսքից մեջբերում N°36. «Դուք նաև նշեցիք, որ երեխաները իբրև չեն հասկանում, թե ինչ է կաշառքը: Բայց ես մի դեպքի մասին կխոսեմ, որը հակառակը կհամոզի: Մի անգամ, երբ ես և հարևանուհիս մեր երեխաներին տարանք մանկապարտեզ, հարևանուհուս ձեռքին մի տոպրակ կար, որը նա երեխայի միջոցով փոխանցեց դաստիարակին, ով համբուրեց և շնորհակալություն հայտնեց նրան: Երեխաս դա տեսավ, և ես գիտեի, որ դա պիտի ճնշի նրան: Նա գիտի, որ դաստիարակին ոչինչ չպետք է տալ, սակայն հասկացավ, որ տոպրակ տալով կարելի է ավելի լավ վերաբերմունքի արժանանալ»: (Պետական մանկապարտեզ հաճախող երեխայի ծնող)

Խոսքից մեջբերում N°37. «Անձամբ ես մի ընկեր ունեմ, ով ամեն ամիս 20.000 դրամ է տալիս դաստիարակին: Երբ հարցնում եմ՝ ինչու, նա ասում է, որ իր երեխան լավ չի ուտում, և դաստիարակն անձամբ է կերակրում երեխային կամ երեխաների՝ քնից արթնանալուց հետո առաջինը նրա հագուստն է փոխում, որպեսզի երեխան հանկարծ չմոռնա ու չհիվանդանա: Հասկանում եմ իհարկե, թե որտեղից է դա գալիս. այսօր դաստիարակները շատ ցածր աշխատավարձ են ստանում: Դաստիարակի աշխատավարձը մոտ 80.000 դրամ է, իսկ դաստիարակի օգնականինը՝ 60.000 դրամ, որը բնականաբար բավարար չէ նրանց ապրուստի համար: Ես նրանց հասկանում եմ, քանի

որ նրանք այդ գումարով չեն կարող ապահովել իրենց երեխաների հոգսերը: Բայց, իհարկե, արդար չէ փող ստանալ ծնողներից և խտրականություն դրսևորել երեխաների նկատմամբ»: (Պետական մանկապարտեզ հաճախող երեխայի ծնող)

Ա.2. Գործընթացին մասնակցություն ունեցող պաշտոնները

Սույն զեկույցի ներածության և ՎՄԿԽ-ի կադրային քաղաքականության կանոնակարգերի վերաբերյալ ընդհանուր տեղեկություններում վերլուծվել է, թե տեղական իշխանությունները և նախակրթարանների տնօրեններն ինքնավարության ինչպիսի բարձր աստիճան ունեն՝ ՎՄԿԽ-ի աշխատողներին աշխատանքի ընդունելու և աշխատանքից ազատելու հարցերում: Տրամաբանական կլինի ենթադրել, որ մասնագետների այդ երկու խմբերի ներկայացուցիչները հենց առաջնային ներգրավվածություն կունենան նախորդ բաժնում (Ա.1) նկարագրված բարեվարքության խախտումներում:

INTES-ի ֆոկուս խմբերի և տեղային այցերի ժամանակ ձեռք բերված բոլոր տվյալները հաստատում են, որ դա իրոք այդպես է: ՎՄԿԽ-ի շահակիցների նկարագրած խախտումների մեծ մասն իսկապես պայմանավորված է տնօրենների և տեղական իշխանությունների (հատկապես՝ մարզպետների և համայնքապետերի) գործողություններով: Միևնույն ժամանակ աշխատանքի ընդունման հարցերում խմբերի փոխադարձ կապը և յուրաքանչյուր խմբի փաստացի դերակատարումն այնքան մեծ է, որ դժվար է պարզել, թե նրանցից որն է բարեվարքության խախտման առաջնային պատասխանատուն: Օրինակ, թեպետ տնօրեններն են կայացնում ֆորմալ կադրային որոշումներ (բացառությամբ, իհարկե, տնօրենի պաշտոնին առնչվող որոշման)⁴⁹, սակայն նրանք կարող են հետևել իրենց տեղական իշխանությունների ոչ ֆորմալ «կարգադրություններին», ինչպես նկարագրված է №38 և №39 մեջբերումների քաղվածքներում.

խոսքից մեջբերում №38. «Կադրային որոշումներ կայացնում է միմիայն մարզպետը: Մարզպետն է որոշում, թե ով է աշխատելու մանկապար-

⁴⁹ Տե՛ս «Հայաստանի Հանրապետության նախադպրոցական ուսումնական հաստատությունների ղեկավար և մանկավարժական կազմի տարիֆարակավորման բնութագրերը հաստատելու մասին» ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի թիվ 416-Ն հրաման, բաժին II.1:

տեզում, և ոչ արհեստավարժ կադրերի ներհուսքը մանկապարտեզներ հիմնականում հենց դրա հետևանք է: Սակայն, իրավաբանական առումով այդ գործառույթը (աշխատանքի ընդունելը) իրականում վերապահված է տնօրենին, ուստի՝ տնօրենն է աշխատանքի ընդունում և աշխատանքից ազատում մարդկանց: Բայց մարզպետը կամ համայնքապետը կարող են առաջադրել իրենց թեկնածուներին, և տնօրենները չեն կարող հրաժարվել նրանց աշխատանքի ընդունելուց»: (Պետական նախակրթարանի տնօրեն)

խոսքից մեջբերում №39. «Մեր ծրագրի շրջանակում մի որոշ ժամանակ մանկավարժների էինք վերապատրաստում... Մեր պահանջն այն էր, որ վերապատրաստվածները չպետք է աշխատանքից ազատվեն ծրագրի ավարտին հաջորդող երկու տարիների ընթացքում, չպետք է փոխարինվեն չվերապատրաստված մարդկանցով: Սակայն նրանց փոխարինեցին ուրիշներով, և մենք չունեինք անհրաժեշտ միջոցներ՝ այդ տիպի գործընթացը կասեցնելու: Բողոքեցինք նախարարությանը, սակայն նախարարությունը ևս չունեի լծակներ՝ համայնքապետի կայացրած որոշումներին միջամտելու համար»: (Քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչ)

Պետք է ասել, որ կրթության ոլորտում (և ՎՄԿԽ-ում) աշխատելու համար իրենց թեկնածուներին առաջ մղելու հարցում տեղական իշխանությունների կողմից ճնշում գործադրելու հավանականությունն ավելի է մեծանում, երբ գործում են որոշակի քաղաքական նկատառումներ: Դա հատկապես տեղի է ունենում ընտրություններից առաջ և հետո, երբ հասարակական կյանքի տարաբնույթ ոլորտներում հաճախակի են դառնում կադրային ընդգրկուն փոփոխությունները, որին էլ վերաբերում է ֆոկուս խմբի մասնակիցներից մեկի հայտնած հետևյալ միտքը.

խոսքից մեջբերում №40. «Մեր մանկապարտեզում արձանագրվեց քաղաքական ենթատեքստ ունեցող մի իրադարձություն, որն իսկապես շատ վատ միջադեպ է: Ընտրական շրջանում գյուղապետն իր ազգականներից չորսին նշանակեց համայնքի ավագանու անդամ... Ընտրություններից հետո նա վրեժ լուծեց՝ մանկապարտեզի տնօրենին ստիպելով հրաժարական տալ... Եվ իր մորը, ով նոր էր թոշակի անցել ուսուցչական աշխատանքից, նշանակեց մանկապարտեզի տնօրեն: Նա նաև մանկապարտեզ աշխատանքի ընդունել տվեց մարդկանց, որոնք որևէ առնչություն չունեին նախադպրոցական կրթության հետ: Այդ ամենն արվեց որոշակի քաղաքական

նկատառումներով՝ բացառապես որոշակի անձանց օգուտի համար: Իսկ հիմա թեև նա այլևս այդ պաշտոնին չէ, սակայն նրա մայրը դեռևս մանկապարտեզի տնօրենն է, և անառողջ իրավիճակը պահպանվում է»: (Պետական նախակրթարան հաճախող երեխայի ծնող)

Տվյալներ կան նաև այն մասին, որ ֆավորիտիզմի հիմնական շահառուներից ոմանք, օրինակ, հենց ապագա դաստիարակները, ևս կարող են ներքաշված լինել բարեվարքության խախտումների մեջ: Նրանք կարող են կաշառք տալ՝ ՎՄԿԽ-ում աշխատանք ստանալու համար. այս երևույթը քննարկվում է հաջորդ բաժնում՝ բարեվարքության խախտմանն առնչվող ոչ պատշաճ առավելությունների շրջանակում (Ա.3):

Ա.3. Ոչ պատշաճ առավելությունները և հավատարմության այլընտրանքային դրսևորումները

Տնօրենների և տեղական պաշտոնյաների ներգրավվածությունը ֆավորիտիզմի գործողությունների մեջ կարող է պայմանավորված լինեն տարաբնույթ ոչ պատշաճ կամ ոչ արժան առավելություններով: Հաջորդ երկու բաժիններում ներկայացվում է, թե ինչպես կարող են դրանցից որոշները լինել դրամական, ուրիշները՝ ավելի տևական դրսևորում առնել՝ առնչվելով ոչ ֆորմալ կապերի և հավատարմության այլընտրանքային դրսևորումների շուրջ կառուցված՝ «լավությունների տնտեսական համակարգի» հետ, ինչպես, ասենք, ընտանեկան կապերը (նեպոտիզմ), կուսակցական պատկանելությունը (հովանավարչություն) կամ պարզապես ծանոթությունները և ընկերական հարաբերությունները (քրոնիիզմ):

Ա.3.1. Ոչ ֆորմալ կապերը և հավատարմության այլընտրանքային դրսևորումները

Խոսքից մեջբերում N°41. «Աշխատանքի ընդունվածներից ոմանք չունեն պահանջվող որակավորումը. նրանք ընդունվել են զուտ այն պատճառով, որ ունեն կապեր»: (Ծնող)

Նախորդ վերլուծությունները ցույց տվեցին, որ սակավաթիվ չեն այն դեպքերը, երբ աշխատանքի հավակնորդների, նախակրթարանի ղեկավարների և տեղական իշխանությունների միջև կապերը և ծանոթություն-

ներն ավելի մեծ դեր են խաղում պետական ՎՄԿԽ-ում աշխատանք գտնելու հարցում, քան մասնագիտական արժանիքները և որակավորումները: Ավելին, այդ կապերը կարծեք առավել որոշիչ և կարևոր են դարձել Հայաստանի նախադպրոցական կրթության համակարգում աշխատանք գտնելու կամ աշխատանքը պահպանելու հարցերում:

Օրինակ, տեղային այցերի ժամանակ ՎՄԿԽ-ի շահակիցների հետ անցկացված գրեթե բոլոր հարցազրույցների ժամանակ հիշատակվում էին նեպոտիզմը և քրոնիիզմը կադրային որոշումներում (տես մեջբերում N°34 կամ մեջբերում N°40): Ընտանիքի անդամների նշանակումները որակվում կամ երբեմն անգամ անթաքույց ներկայացվում էին որպես երեխաների խնամքի և դաստիարակության գործին ընտանեկան ավանդույթի ուժով ձևավորված շարունակական նվիրումով և հանձնառությամբ վերաբերվելու ապացույց: Սույն գնահատման շրջանակում անցկացված հարցազրույցներում մի քանի անգամ նշվեց, որ նախադպրոցական հաստատության կամ մարզի կրթության բնագավառի ղեկավարի կարիերայում հաջողության հասնելը ավելի շատ կախված է ոչ թե մասնագիտական հատկանիշներից կամ որակներից, այլ ոչ ֆորմալ, հիմնականում քաղաքական հենքի վրա ձևավորված ցանցերին ունեցած պատկանելությունից, մի բան, որ տարածված է նաև Հայաստանի կրթության համակարգի այլ շրջանակներում (OSF-Armenia, 2016): Անկախ նման պնդումների ապացուցված լինելու հանգամանքից՝ հովանավորչության հատկանիշներ ունեցող բոլոր նման դեպքերը, որոնց մասնակցում են լավություններ անող կամ քաղաքական օժանդակության դիմաց անձանց աշխատանքի ընդունող պաշտոնատար անձինք (Nketiah, 2011), կատարվում են ոչ օրինական ճանապարհով, ավելի հաճախ՝ որոշակի վճարումների դիմաց:

Տվյալներ կան նաև այն մասին, որ նախակրթարանների տնօրենները մասնակցում են ընտրական գործընթացներին, որը կրթության քաղաքականացումն արգելող կանոնների խախտում է⁵⁰, միաժամանակ և՛ կադրային, և՛ վարչական ռեսուրսների չարաշահում: Մասնավորապես Հայաստանի զանգվածային լրատվամիջոցները վերջերս հրապարակեցին դպրոցների և նախակրթարանների հարյուրավոր տնօրենների մասնակցությամբ տեղի

⁵⁰ Տես «Կրթության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքը, հոդված 4:

ունեցած միջադեպերի մասին պատմություններ, որոնցում ծայնագրված հեռախոսային խոսակցությունների վկայակոչմամբ հաստատվում է, թե ինչպես են տնօրենները իրենց աշխատակիցներին, ծնողներին և հարազատներին նախապատրաստել՝ մոտակա ընտրություններում իշխող կուսակցության համար «ծայներ բերելուն» (OECD, 2018b):

Ա.3.2. Ոչ պատշաճ ֆինանսական առավելությունները

Ֆոկուս խմբերի որոշ քննարկումներում պարզ դարձավ նաև, որ ՎՄԿԽ-ում աշխատանքի հավակնորդները կարող են կաշառել համայնքային պաշտոնատար անձանց, իսկ որոշ դեպքերում՝ նաև տնօրեններին: Կաշառքի գումարը կարող է լինել բավականին մեծ. օրինակ՝ նախակրթարանի դաստիարակի միջին տարեկան աշխատավարձի բազմապատիկ չափով, այն դեպքում, երբ նրա տարեկան աշխատավարձը կազմում է ընդամենը 1.900 ԱՄՆ դոլար: Ֆոկուս խմբերի որոշ մասնակիցներ նշեցին, որ նմանօրինակ եղանակով աշխատանքի ընդունվածները հետագայում փորձում են վերականգնել իրենց տված վճարը՝ պարբերաբար դրամ հավաքելով երեխաների ծնողներից: Ֆոկուս խմբի մասնակցի խոսքից հետևյալ մեջբերումը ամփոփ նկարագրում է բոլոր այդ հանգամանքները.

Խոսքից մեջբերում №42. «Կար ժամանակ, երբ ուզում էի տնօրեն լինել: Կախված մանկապարտեզի գտնվելու վայրից և հաճախող երեխաների թվից՝ տնօրեն դառնալու գումարը տատանվում է 3000-ից 6000 ԱՄՆ դոլարի միջակայքում: Ուստի՝ եթե անձը տնօրեն է դառնում 3000 դոլարով, նա կսկսի գումար հավաքել դաստիարակներից, վերջիններս էլ՝ ծնողներից, և այդպես շարունակ: Համակարգը կոռումպացված է վերևից»: (Ծնող)

Այստեղ նույնպես ՎՄԿԽ աշխատանքի ընդունման գործընթացում կաշառքի տարածվածության մասին տվյալների և շրջանառվող գումարների չափի մասին տեղեկությունների համակարգված հավաքագրում երբևէ չի կատարվել:

Ա.4. Վրանգվող նորմերը և հանձնառությունները

Ֆավորիտիզմը կադրային որոշումներում խախտում է մի շարք հանձնառություններ ՎՄԿԽ-ի ոլորտում: Դրանց թվում են բարեվարքությանն առնչվող հանձնառությունները, ինչպես նաև որակի, սոցիալական արդարության և վարչական գործունեության մեջ ջանասիրություն գործադրելու հանձնառությունները:

Այդ հանձնառությունները, ինչպես այլ պետություններում է (OECD, 2018a), բխում են օրենքների (նորմերի) տարբեր աստիճանի աղբյուրներից, որոնք ներկայացված են Աղյուսակ 11-ում: Դրանց թվում են Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրությունը, միջազգային կոնվենցիաները, ոլորտային և ավելի ընդգրկուն, ընդհանրապես պետական հատվածի նկատմամբ կիրառելի օրենքները և ենթաօրենսդրական ակտերը (տես Աղյուսակ 11):

Աղյուսակ 11. ՎՄԿԽ-ում ֆավորիտիզմի հետևանքով խախտվող իրավական նորմերը՝ ըստ աստիճանի, աղբյուրի և հանձնառության:

Իրավական նորմը	Օրենսդրական ակտը	Ֆավորիտիզմի պատճառով խախտվող իրավական հանձնառությունը
Միջազգային կոնվենցիաներ	Խորականության մասին (զբաղվածություն և աշխատանք) կոնվենցիա (1958), Զբաղվածության քաղաքականության մասին կոնվենցիա (1964)	Խտրականության արգելքը՝ ըստ քաղաքական կարծիքի, սոցիալական ծագման կամ որևէ այլ տարբերվող հատկանիշի, որը կապված չէ աշխատանքային պահանջների հետ: Զբաղվածությունն ընտրելու ազատությունը:
Սահմանադրություն	Հայաստանի Հանրապետության Սահմանադրություն	Հավասարությունն օրենքի առաջ: Պատշաճ վարչական միջոցի իրավունքը: Աշխատանքային իրավունքները:
Օրենքներ	Աշխատանքային օրենսգիրք, «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենք	Աշխատանքի ընդունման թափանցիկ ընթացակարգեր՝ իրավական պահանջներին համահունչ:
Օրենքներ՝ ոլորտային	«Նախադպրոցական կրթության մասին» օրենք	Պայմանների հավասարությունը, երեխայի իրավաչափ շահերի պաշտպանությունը, համապատասխանությունն հաստիքացուցակներին:
Ենթաօրենսդրական ակտեր	Թիվ 29-Ն և 416-Ն հրամաններ	Աշխատանքի ընդունման ընթացակարգերը, նվազագույն որակավորումները, հաստիքացուցակին ներկայացվող պահանջները:
Վարքագծի կանոնադրքեր	Չկան	Կիրառելի չէ
Ուղեկիշներ, ցուցումներ	Չկան	Կիրառելի չէ

Աղբյուրները. Հիմքը՝ (OECD, 2018a), ինչպես նաև տեղեկություններ ILO-NORMLEX-ից, տես www.ilo.org և ԱՐԼԻՍ-ից, տես www.arlis.am:

Այս գլխում նկարագրված գործելակերպերը խախտում են մի շարք հանձնառություններ, որոնք նկարագրված են Հայաստանի իրավական նորմերի հիերարխիայի տարբեր աստիճաններում: Դրանց թվում սահմանադրական այնպիսի սկզբունքներ են, ինչպիսիք են հավասարությունն օրենքի առջև, աշխատանքային իրավունքները և պատշաճ վարչարարություն ստանալու իրավունքը, աշխատողների և աշխատատեղի հավակնորդների նկատմամբ քաղաքական կարծիքի կամ աշխատանքին չառնչվող այլ պահանջների հիման վրա խտրականությունն արգելելու մասին միջազգային հանձնառությունները, ինչպես նաև Աշխատանքային օրենսգրքով և «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքով նախատեսված օրենսդրական պահանջների պահպանմամբ թափանցիկ կարգով աշխատանքի ընդունելու պետական մարմինների պարտավորությունը: Ֆավորիտիզմը խախտում է նաև ոլորտային օրենսդրության («Նախադպրոցական կրթության մասին» օրենքի) պահանջները, մասնավորապես՝ ՎՄԿԽ-ում հավասար պայմանների և երեխայի իրավունքների պաշտպանության մասին նորմերը, ինչպես նաև վարչական կարգավորումները, որոնք կապված են հաստիքացուցակների, աշխատանքի ընդունման ընթացակարգերի և որակավորման նվազագույն պահանջների հետ:

Օրենսդրությունից և միջազգային չափանիշներից զատ՝ ֆավորիտիզմը կադրային որոշումներում կարող է որոշ հանձնառություններ խախտել՝ բացասաբար ազդելով վաղ մանկության կրթության և խնամքի ծառայությունների որակի վրա: Այս թեմայով իրականացված հետազոտությունները վկայում են, որ որակյալ կադրերի առկայությունը դրական ազդեցություն ունի երեխաների բարօրության, զարգացման և ուսումնառության վրա (OECD, 2001) (Peeters, Sharmahd, & Budginaite, Professionalisation of Childcare Assistants in Early Childhood Education and Care (ECEC): Pathways towards Qualification, NESET II report, 2016): Եթե, հակառակ հստակ կանոնների և կանոնակարգերի, կադրերի որակավորումը չի համապատասխանում ներկայացվող պահանջներին, առաջանում է մատուցվող ծառայությունների որակի անկման իրական ռիսկ:

Ոչ միայն երեխաների, այլ նաև ոլորտում աշխատող անձանց տեսանկյունից, չափանիշների շրջանցումը և բացառությունների թույլատրումը կարող են լարվածության և դժգոհությունների տեղիք տալ: Կոնկրետ միջավայրում ֆավորիտիզմի լայն տարածվածությունը կարող է նաև նվազեցնել աշխատատեղի համար դիմելու և ՎՄԿԽ մասնագիտությամբ զբաղվելու որակավորված անձանց շահագրգռվածությունը:

Բ. Հնարավորություններ ընձեռող գործոնները

Բ.1. Կադրային քաղաքականության ոչ բավարար կանոնակարգվածությունը

Բ.1.1. Աշխատանքից ազատումը կարգավորող նորմերի և բողոքարկման մեխանիզմների բացակայությունը

Աշխատանքից ազատման գործընթացը ՎՄԿԽ-ում շատ թույլ է կարգավորված, որի պատճառով առաջանում է ճեղքվածք: Իսկ դա կարող է օգտագործվել աշխատողներին աշխատանքից ազատելու միջոցով թափուր տեղեր ստեղծելու համար:

Աշխատանքից ազատումը սահմանված է «Նախադպրոցական կրթության մասին» օրենքում և նախարարի՝ 2011 թվականի թիվ 416-Ն հրամանում: Այդ հրամանով նախատեսվում է, որ տնօրենը պատասխանատու է ՎՄԿԽ-ի մյուս աշխատողների նկատմամբ կարգապահական տույժերի և աշխատանքից ազատման համար⁵¹, մինչդեռ «Նախադպրոցական կրթության մասին» օրենքով տնօրենին աշխատանքից ազատելու պատասխանատվությունը թողնված է տեղական ինքնակառավարման մարմիններին⁵²: Չկան լրացուցիչ մանրամասներ սահմանող ենթաօրենսդրական ակտեր, բայց կան տվյալներ այն մասին, թե ինչպես է աշխատանքից ազատումը որպես գործիք հաճախ կիրառվում՝ ֆավորիտիզմի հիման վրա որոշակի անձանց աշխատանքի ընդունելու նպատակով: N°32 կամ N°40 մեջբերումներում, օրինակ, նկարագրվում էր, թե համայնքի նորընտիր ղեկավարներն ինչպես են աշխատանքից ազատում համայնքի նախակրթարանների բոլոր աշխատողներին՝ հետո իրենց մերձավորներին նշանակելու համար:

Այս երևույթը համահունչ է Հայաստանի կրթության ոլորտի կադրային քաղաքականության խնդիրների ընդհանուր օրինաչափություններին: Կրթության ոլորտում չկան մանկավարժների՝ աշխատանքի ընդունման, աշխատանքից ազատման, պաշտոնի բարձրացման, տեղափոխության,

⁵¹ Տե՛ս ԿԳՆ 2011 թ. թիվ 416-Ն հրամանը, հոդված II.1.2.2:

⁵² Տե՛ս «Նախադպրոցական կրթության մասին» Հայաստանի Հանրապետության օրենքը, հոդված 17:

վերապատրաստման կամ ատեստավորման միասնական կանոններ: Աշխատանքից ազատման պատճառների մեջ ամենահազվադեպ հանդիպողն աշխատանքային թերացումներն են, իսկ ամենահաճախադեպը՝ «չարձանագրված» պատճառները (OSF-Armenia, 2016):

Կարգավորման դաշտի այս թերության հետ կապված հաջորդ խնդիրն այն է, որ ՎՄԿԽ-ի աշխատողները որևէ հնարավորություն չունեն՝ հարցականի տակ դնելու նախակրթարանի և համայնքապետի գործողությունները կամ բողոքարկելու աշխատանքից ազատման որոշումները, եթե անգամ դրանք համարում են կամայական և/կամ առերևույթ քաղաքական կամ ֆինանսական շահերով պայմանավորված:

Բ.1.2. ՎՄԿԽ-ում աշխատանքի ընդունման պետական քաղաքականության և հաշվետվողականության համակարգի թերությունները

Այս գլխի ներածության մեջ նկարագրվեց, թե տեղական ինքնակառավարման մարմինները և նախադպրոցական հաստատություններն ինչպիսի բարձր ինքնավարություն ունեն ՎՄԿԽ-ի հետ կապված աշխատանքային որոշումներում: ՏՀԶԿ-ի պետություններում, որտեղ զբաղվածության քաղաքականությունն ապակենտրոնացված է, սովորաբար նույնպես հանդիպում են մոնիթորինգի համակարգեր և ֆորմալ կերպով սահմանված համագործակցության դեպքեր այս ոլորտում գործառույթներ իրականացնող կառույցների միջև (OECD, 1998): Կրթության բնագավառում կադրային քաղաքականության և վարչարարության այլ գործառույթների ապակենտրոնացումը ուղեկցվել է թե՛ տեղական մակարդակում, թե՛ հաստատությունների մակարդակում հաշվետվողականության մեխանիզմների ավելի ակտիվ օգտագործմամբ (Burns & Köster, 2016):

Հայաստանում կրթության, մասնավորապես ՎՄԿԽ-ի կադրային քաղաքականության ապակենտրոնացումը ներդրվել է՝ ըստ էության առանց համապատասխան պետական քաղաքականության սահմանման, որով կապահովվեր պատշաճ ջանասիրությունը և որոշումների հիմնավորվածությունը, օրինակ, ասենք, ՎՄԿԽ-ի աշխատուժին վերաբերող քանակական և որակական թիրախների ամրագրումը, աշխատանքի ընդունման գործընթացների հաշվետվողականությունը, թափանցիկության ապահովման պահանջները

և այլն: Ազգային հայեցակարգի բացակայությունն էլ ահա նպաստում է այս ոլորտում չարաշահումների դրսևորմանը: Տվյալ դիտարկումը ֆոկուս խմբերում հաստատվեց նաև ՎՄԿԽ պրակտիկ աշխատողների կողմից.

Խոսքից մեջբերում N°43. «Պետք է լինի որոշակի վերահսկողություն: Եթե կառավարությունը որոշում է, որ աշխատանքի պետք է ընդունվեն միայն համապատասխան որակավորում ունեցողները, ապա պետք է լինի որոշակի մեխանիզմ (չափորոշիչներ)՝ որջ գործընթացը վերահսկելու համար»: (Տնօրեն, քաղաքացիական հասարակության ակտիվիստ)

Կառուցվածքային այս թերությունը ոչ միայն խորացնում է բարեվարքության խնդիրը, այլ նաև բարդացնում է բարեվարքության ռիսկերի և չարաշահումների մոնիթորինգը: Սույն գլխում ներկայացված անուղղակի տեղեկություններից և խոսակցունների մակարդակի տվյալներից զատ՝ գրեթե չկան չափորոշիչներ, որոնց հիման վրա կարելի կլիներ գնահատել աշխատանքի ընդունման գործընթացների և որոշումների հիմնավորվածությունը և արդյունավետությունը Հայաստանի ՎՄԿԽ-ում: Սույն գնահատումը կատարելու պահին տպավորությունն այնպիսին էր, որ ո՛չ կենտրոնական իշխանությունները, ո՛չ քաղաքացիական հասարակական կազմակերպությունները և հետազոտողները ընդհանրապես չեն հավաքագրել համակարգված տեղեկություններ՝ տեղական մակարդակի այս ընթացակարգերի վերաբերյալ (բացառությամբ Երևանի):

Բ.2. Անարդյունավետ արտաքին վերահսկողությունը

2-րդ գլխում նշվեց, որ չնայած մոնիթորինգի և վերահսկողության լիազորություններին՝ տեղական իշխանությունները, ինչպես արդեն քննարկվեց սույն զեկույցում, իրենց շահագրգռվածություն ունեն բարեվարքության խախտումներում (տե՛ս նաև Խոսքից մեջբերում N°44): Քննարկումը, որ վերաբերում էր կրթության տեսչական ստուգումներին, ցույց տվեց, որ այդ ստուգումները կարող են արտաքին վերահսկողության արդյունավետ գործիք լինել, միգուցե նաև ուղղորդել բարելավման գործընթացը: Սակայն այդ գործառույթի իրականացմանը խանգարում են համակարգային այնպիսի լուրջ խոչընդոտներ, ինչպիսիք են աշխատողների բարեվարքությունը և տեղական իշխանությունների և կրթության տեսուչների՝ մեկը մյուսին կրկնող պարտականությունները: Այդ խոչընդոտները թույլ չեն տալիս համարժեք և արդյունավետ մոնիթո-

րինգի միջոցով արձագանքել ֆավորիտիզմի մարտահրավերին Հայաստանի կրթության բոլոր հատվածներում⁵³ ներառյալ ՎՄԿԽ-ում:

խոսքից մեջբերում №44. «Համայնքապետարանները կամ ավագանիները փող են պահանջում մանկապարտեզներից, որպեսզի թաքցնեն նրանց սխալները և պրոբլեմները: Համակարգը կոռումպացված է վերևից: Ծնողների բոլոր բողոքներն ավարտվում են հարկադրված ստորագրահավաքով, որով հաստատվում է, որ իբր ամեն ինչ լավ է»: (Ծնող)

ՎՄԿԽ-ում կադրային քաղաքականությանը առնչվող առանձին մարտահրավեր է տեսուչների այն դժկամությունը, որ վերաբերում է կադրային նորմերի և կանոնակարգերի պահպանման ստուգմանը: Այդ դժգոհությունը մասնավորապես արտահայտվում է հաստիքացուցակների և նոր ընդունվող աշխատողների՝ որակավորման նվազագույն պահանջներին համապատասխանությունը ստուգելիս: Ֆոկուս խմբերի որոշ քննարկումներից պարզ դարձավ, որ կրթության տեսչական ստուգումներում ուշադրություն չի դարձվում նաև ՎՄԿԽ-ում որակի և մանկավարժների մասնագիտական գործունեության խնդիրներին:

խոսքից մեջբերում №45. «Պետք է որոշակի վերահսկողություն լինի: Եթե կառավարությունը որոշում է, որ միայն համապատասխան որակավորում ունեցողները պետք է ընդունվեն աշխատանքի, ապա անհրաժեշտ է որոշակի մեխանիզմներ ներդնել ողջ գործընթացը վերահսկելու համար»: (Տնօրեն, քաղաքացիական հասարակության ակտիվիստ)

խոսքից մեջբերում №46. «Եթե համայնքում չկան համապատասխան կրթություն ունեցող մարդիկ, ապա նրանք, ինչ խոսք, աշխատանքի կընդունեն այդ կրթությունը չունեցողների: Ոչ ոք նրան չի հարցնի, թե ինչու է հորեղբոր աղջկան ընդունել և աշխատանքից ազատել մեկին, ով ուներ պահանջվող կրթություն, և ումից ծնողները շատ գոհ էին»: (Քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչ)

Հաշվի առնելով, որ կադրային որոշումները ՎՄԿԽ-ում կարող են հեռահար հետևանքներ ունենալ, ինչպես նաև այն հայտնի փաստը, որ դա բա-

⁵³ Տե՛ս (OSF-Armenia, 2016), որտեղ քննարկված են բարեվարքությունը, մոնիթորինգը և վերահսկողությունը դարոցական կրթության մեջ, ինչպես նաև՝ (OECD, 2018b), որտեղ ամփոփ ներկայացված է նույնը, սակայն բարձրագույն կրթության մասին:

րեվարքության ռիսկ առաջացնող ոլորտ է, ցավալի է, որ կրթության տեսուչները սովորաբար ուշադրություն չեն դարձնում ՎՄԿԽ-ում կադրային քաղաքականությանը վերաբերող կանոնակարգերի պահպանումը ստուգելուն:

Գնահատող թիմը չհանդիպեց այս թերությունը պայմանավորող կոնկրետ գործոնների, եթե չհաշվենք նախորդ գլխում արդեն իսկ քննարկված համակարգային գործոնները՝ նեղլորտային հմտությունների պակասը, տեսչության աշխատողների ընդհանուր բարեվարքության խնդիրները, կարողությունների պակասը և պարտականությունների ոչ հստակ բաշխվածությունը: Դա նշանակում է, որ այդ թերությունները շտկելու համար անրաժեշտ է սահմանել մի քաղաքականություն, որով հնարավոր կլինի բացառել բարեվարքության տարբեր խախտումներ, այդ թվում նաև ֆավորիտիզմը հնարավոր դարձնող նախադրյալները:

Գ. Շահագրգռվածություն առաջացնող գործոնները

Գ.1. Ֆավորիտիզմը՝ որպես խմբերի գերբեռնվածությամբ պայմանավորված կադրային անբավարության խնդրի լուծում

Ա.1.1. բաժնում նկարագրվեց, որ հաստիքների թիվը նախադպրոցական հաստատությունում կախված է խմբերի այն թվից, որը մանկապարտեզին թույլատրված է ունենալ, ինչպես նաև մանկավարժների ժամային ծանրաբեռնվածությունից⁵⁴: Այդ չափորոշիչների մեջ հաշվի չի առնվում նախակրթարան հաճախող երեխաների փաստացի թիվը, որը լուրջ խնդիր կարող է լինել այն մանկապարտեզների համար, որոնք ստիպված են աշխատել գերբեռնված խմբերով, իսկ այդ երևույթը Հայաստանում լայն տարածում ունի (տե՛ս Գծապատկերներ 4a, 4b և 8): Իրավակարգավորումներն թույլ չեն տալիս ավելացնել այն մանկապարտեզների դաստիարակների թիվը, ուր հաճախում են չափից ավելի մեծ թվով երեխաններ: Ուրիշ բան, եթե մանկապարտեզը՝ ինքը, կարողանա հոգալ իր ծախսերը՝ ֆինանսավորվելով մասնավոր աղբյուրներից: Սակայն այսօր նման մանկապարտեզների թիվը խիստ սահմանափակ է:

⁵⁴ ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի՝ 2007 թվականի թիվ 29-Ն հրամանը՝ 2017 թվականին թիվ 1318-Ն հրամանով կատարված փոփոխություններով հանդերձ:

Այս իրողության պայմաններում թերևս հասկանալի է, որ նախադպրոցական այն հաստատությունները, որոնցում անհամամասնորեն մեծ խմբեր են գործում, և հաստատությունները չեն կարողանում հավելյալ աշխատողների ընդունել, այլընտրանքային լուծումները դառնում են խոցելի, ինչպես, ասենք, թույլատրելի քանակը գերազանցող աշխատողների ընդունումը, եթե անգամ դա արվի բարեվարքության խախտումների գնով:

9.2. Մտօրենների և տեղական իշխանությունների ոչ ֆորմալ փոխկախյալությունը

Նախակրթարանների տնօրենները բազմաթիվ առումներով կախվածության մեջ են տեղական իշխանություններից, որի պատճառով նրանք խոցելի են ճնշումների, այդ թվում անօրինական կամ ապօրինի գործողություններին պարտադրաբար մասնակից լինելու հարկադրանքների:

Հայաստանում դպրոցական և համալսարանական կրթության՝ 2015 թվականի INTES գնահատմամբ պարզվել է, որ նախաբուհական կրթության բոլոր հատվածներում ծառայություններ մատուցող հաստատությունները տարաբնույթ ձևերով և գործունեության ամենատարբեր ոլորտներում լուրջ կախվածության մեջ են տարածքային և տեղական իշխանություններից. դրանց թվում են ընթացիկ և կապիտալ ծախսերի համար ֆինանսավորման ապահովումը, ծրագրային ներդրումները, կադրային քաղաքականությունը և վարչական իշխանությունների հետ հարաբերություններում նրանց անունից լրբիինգ իրականացնելու միջոցով նրանց տրամադրվող «պաշտպանությունը» (OSF-Armenia, 2016):

Սույն զեկույցի նախորդ գլուխներում նկարագրվեց, թե ինչպես է ՎՄԿԻ-ին առնչվող պարտականությունների մեծ մասը որոշվում տեղական ինքնակառավարման մակարդակում, և որ դպրոցներն ու նրանց տնօրենները որոշումների կայացման կարևորագույն ոլորտներում նույնպես կախված են տեղական իշխանությունների վճիռներից և բարի կամքի դրսևորումից: Իսկ այդ հանգամանքը կարող է առաջ բերել բարեվարքության այնպիսի խախտումներ, որոնք կտարածվեն նաև նախադպրոցական հաստատությունների, դպրոցների և նրանց տնօրենների գործողությունների վրա, քանի որ վարչական օղակի կողմից տրված հրահանգները հնարավոր է առաջադրեն ինչպես ֆորմալ, այնպես էլ ոչ ֆորմալ պահանջներ: Անօրինական ընդունե-

լությունը, օրինակ, ենթադրում է ընդունելության սահմանված տեղերի թվի անօրինական գերազանցում (տե՛ս Բ.1 բաժինը 2-րդ գլխում)։ Իսկ դա նշանակում է, որ պետք են հավելյալ հաստիքներ, որոնց ընտրությունը ավելի հաճախ իրականացվում է բավարար որակավորում չունեցող անձանց նշանակումներով, որի կապակցությամբ հաստատությունը հարկադրված է լռելյայն համաձայնության գալ (տե՛ս Ա.1.1 բաժինը)։

Նման գործողություններից կարող են ուղղակիորեն շահել աշխատանք փնտրող անձինք և նախադպրոցական հաստատությունները, սակայն դրանք նաև ստեղծում են ոչ ֆորմալ համագործակցության և հարկադրանքի մեխանիզմ, որով տեղական իշխանությունները կարող են ապահովել նախակրթարանների մասնակցությունը հետագա անօրինական գործողություններին և ֆավորիտիզմի դրսևորումներին։ Ու թեև, ճիշտ է, նման՝ քաղաքական, ընտանեկան կամ այլ կապերի հիման վրա աշխատանքի ընդունվող ՎՄԿԽ աշխատողները պաշտպանված են կադրային կամայական որոշումներից, սակայն միևնույն ժամանակ «պարտական» են իրենց պաշտպանողներին և իրենց աշխատանքի տեղավորման հարցում օգնություն ցուցաբերած անձանց։

խոսքից մեջբերում №47. «Մեր համայնքապետի երեխան հաճախում է մեր մանկապարտեզ։ Համայնքապետն իր երեխայի համար հաճախ էր այցելում մեզ։ Մի անգամ որոշեց, որ մենք պետք է աշխատանքը սկսենք 30 րոպե շուտ և ավարտենք 30 րոպե ուշ (մեր աշխատանքն ավարտվում է 4:30), որպեսզի աշխատող ծնողները չտուժեն։ Հանձնարարությունն արվեց բանավոր՝ առանց գրավոր որոշման։ Փորձեցի բացատրել, որ մեր մանկապարտեզն աշխատում է ընդամենը 8 ժամ, և որ այդ որոշմամբ խախտվում են մանկավարժների իրավունքները։ Սակայն նա ասաց, որ ինքն է որոշողը, և որ մենք պետք է անենք իր ասածները։ Ուստի՝ իմ գործընկերների հետ միասին որոշեցինք, որ պետք է հերթով մնանք և հերթապահենք ավելացված ժամերին»։ (Պետական մանկապարտեզի տնօրեն)

Այն իրավիճակը, որ ՎՄԿԽ-ի մասնագետներն իրենց տրված հանձնարարությունները կատարում են լավությունների դիմաց «պարտական լինելու» միջավայրում, հատկապես վերաբերում է տնօրեններին։ Դպրոցների տնօրենների նման նախադպրոցական հաստատությունների ղեկավարները ևս գտնվում են կուսակցությունների և նախադպրոցական տարիքի

երեխաներ ունեցող ընտրողների շփումների «խաչմերուկում», որի պատճառով նրանք շատ արժեքավոր գործընկերներ են դառնում գործող քաղաքական իշխանության համար (OSF-Armenia, 2016), առավել ևս, երբ հաշվի ենք առնում այն կարևոր հանգամանքը, որ նրանցից շատերը աշխատանքի են ընդունվել իրենց քաղաքական կապերի և ոչ թե արժանիքների համար: Եվ պատահական չէ, որ գնահատող թիմին ներկայացված ֆավորիտիզմի դեպքերի մեծ մասում տնօրենները կարծես էական դեր են խաղացել անօրինական կադրային որոշումների կայացման և կատարման գործում:

Խոսքից մեջբերում №48. «Համոզված եմ, որ ճնշումն շատ ավելի մեծ է պետական հատվածում, և որ բոլորը՝ ներառյալ դաստիարակները և տնօրենները, պաշտպանության կարիք ունեն: Մենք այստեղ խոսեցինք բողոքող ծնողների մասին, և երբ դաստիարակները և մանկավարժները պաշտպանված չեն և ծանոթներ չունեն բարձր ատյաններում, նրանք խոցելի են դառնում, և նույն ծնողները կամ տնօրենները հանգիստ կարող են աշխատանքից ազատել նրանց: Անգամ տնօրենները պաշտպանված չեն, քանի որ կոռումպացված համակարգում նրանք պարզապես ստիպված են լինում ենթարկվել և անել այն ամենը, ինչ իրենց ասում են»: (Լիցենզավորված մասնավոր նախակրթարանի տնօրեն)

9.3. Անկայուն աշխատանքային պայմանները

Հայաստանի կրթության համակարգում աշխատողների բարեվարքությունը քննարկելիս INTES-ի նախորդ զեկույցներում նշվել էր, որ ոլորտում աշխատող մասնագետների աշխատանքն ունի անկայուն աշխատանքային պայմանների հատկանիշներ⁵⁵: Աշխատավարձերը ցածր են, աշխատանքը՝ անկայուն, որը կարող է բացասաբար ազդել աշխատողների բարոյահոգեբանական վիճակի վրա և անկասկած խորը ազդեցություն ունենալ աշխատողների մեծ մասի բարեվարքության վրա:

Նախորդ բաժիններից մի քանիսում (տե՛ս, օրինակ, Բ.1.1) նկարագրվել է, թե ՎՄԿԽ-ում աշխատողներն որքանով պաշտպանված չեն կամայական ազատման ռիսկից: Դա հատկապես մտահոգիչ է նախակրթարանների տնօ-

⁵⁵ Տե՛ս, օրինակ, (NSS, 2008) և (OECD, 2018b): Վտանգավոր աշխատանքի նկարագրության համար տե՛ս (ILO, 2012)

րենների դեպքում: Նրանք, ճիշտ է, ինքնուրույնություն ունեն կադրային որոշումներում, սակայն խոցելի են աշխատանքային անվտանգության իմաստով, որը կարող է թուլացնել նրանց դիրքերը վարչական և քաղաքական մարմինների հետ հարաբերություններում՝ նրանց վերածելով ֆավորիտիզմի մեխանիզմների աշխատանքում գլխավոր դերեր կատարողների: Տեղային այցերի և ֆոկուս խմբերի հանդիպումների ժամանակ արված բազմաթիվ հայտարարություններ ցույց են տալիս, թե ինչպես է այդ ռիսկը դրսևորվում պրակտիկայում (տե՛ս, օրինակ, մեջբերումներ N°N° 38, 40 կամ 48):

Որոշ զրուցակիցներ ֆոկուս խմբերի հետ հանդիպումների և հարցազրույցների ժամանակ նշեցին, որ ցածր աշխատավարձերը (որոնք նույնպես անկայուն աշխատանքային պայմանների դրսևորումներից են) նույնպես էական նշանակություն ունեն ՎՄԿԽ մասնագետների՝ չարաշահումների պրակտիկային մասնակից դառնալու համար: Ոմանք, ինչպես պարզվեց, նախընտրել են մանկավարժի մասնագիտությամբ միայն այն բանի համար, որ վստահ են եղել, թե կունենան «կողմնակի եկամուտ», օրինակ՝ որոշ երեխաների նկատմամբ ավելի բարեհաճ վերաբերմունք ցուցաբերելու դիմաց, մի բան, որը նկարագրվեց սույն գլխի վերևում. տե՛ս Ա.1.2 բաժինը:

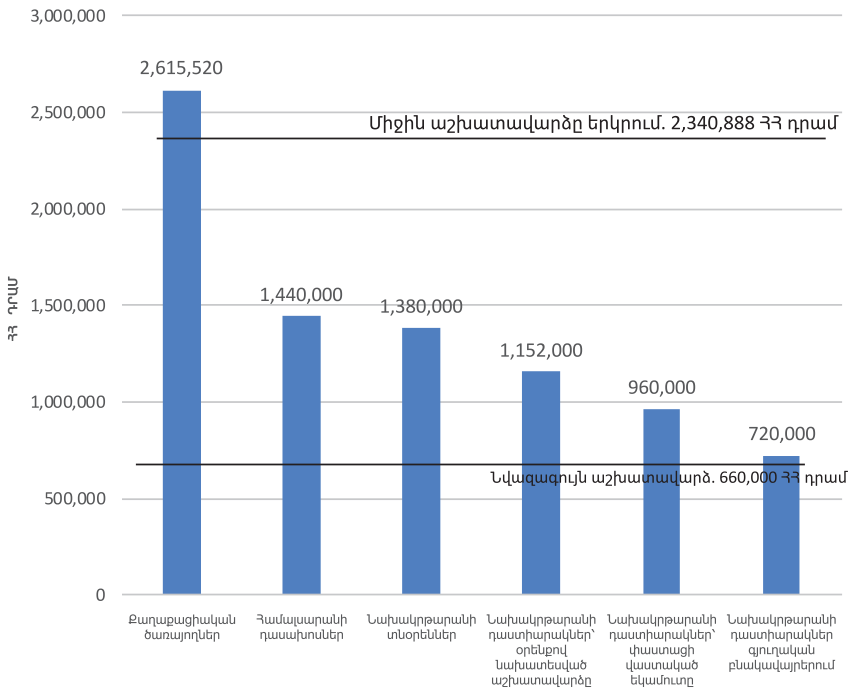
Խոսքից մեջբերում N°49. «Ես հասկանում եմ մանկավարժներին, քանի որ նրանք չեն կարող աշխատավարձով ապահովել իրենց երեխաների ապրուստը: Նրանց լրացուցիչ եկամուտ է անհրաժեշտ: Իհարկե, արդար չէ այդ գումարը ստանալ ծնողներից և խտրականություն դրսևորել երեխաների նկատմամբ, բայց այդպիսին է իրավիճակը, որը կառավարությունը ստեղծել է մանկավարժների համար: Նրանք պետք է կան կոռումպացված լինեն, կան ընդհանրապես չաշխատեն:

Ես չեմ կարող նրանցից պահանջել, որ գումարը չվերցնեն և չապահովեն իրենց երեխաների ապրուստը, բայց ես կարող եմ նաև հավաստիացնել, որ այն գումարը, որ նրանք վերցնում են ազդում է երեխաների նկատմամբ նրանց վերաբերմունքի վրա»: (Ծնող, քաղաքացիական հասարակության ակտիվիստ)

Այնքանով, որքանով վարձատրության մասին տվյալներ տրամադրվեցին INTES-ի թիմին, բավական են հաստատելու ՎՄԿԽ-ի մասնագետների վարձատրության անբավարար լինելու մասին պնդումները: Գծապատկեր

10-ը ցույց է տալիս, որ գյուղական նախակրթարանների դաստիարակները համապետական միջին ցուցանիշից ավելի քան երեք անգամ պակաս են վաստակում, իսկ քաղաքային բնակավայրերում նախակրթարանների դաստիարակները վաստակում են համապետական միջին ցուցանիշից մոտ 2,5 անգամ պակաս: Թեպետ չափազանց ցածր աշխատավարձը բնորոշ է կրթության ոլորտին ընդհանրապես (անգամ համալսարանում լրիվ դրույքով աշխատող դասախոսների աշխատավարձը պետության միջին ցուցանիշից պակաս է), սակայն մանկապարտեզների դեպքում այն այնքան ցածր է, որ մասնավորապես ընտանիք ունեցող մանկավարժներին դնում է կենսապահովման նվազագույն շեմից ներքև:

Գծապատկեր 10. Միջին տարեկան աշխատավարձը որոշ ոլորտներում և ՎՄԿԽ-ում. Հայաստան (2016 թ.):



Աղբյուրները. (NSS, 2017) (OECD, 2018b), (Peeters, Van Laere, & Gevorgyan, Pre-school Education in Armenia: Background Paper, 2018), ինչպես նաև INTES-ի ֆոկուս խմբերի քննարկումներում ստացված տեղեկությունները:

Ֆոկուս խմբերի մասնակիցներից ոմանք իրենց խոսքում նշեցին, որ ուղիղ կապ գոյություն ունի չափազանց ցածր աշխատավարձի և կոռուպցիայի միջև՝ ավելացնելով, որ իրենց եկամտի ավելացումը կլուծի մի շարք մարտահրավերներ, օրինակ՝ խնդրահարույց վարքագիծ դրսևորելու հակվածությունը:

Խոսքից մեջբերում №50. «Կոռուպցիոն հիմնական ռիսկերից է ուսուցիչների ցածր աշխատավարձը: Այդ պատճառով էլ նրանք երբեմն գումար են հավաքում կամ խտրականություն դրսևորում երեխաների նկատմամբ, երբ մեկի ծնողները լրացուցիչ գումար են վճարում»: (Քաղաքացիական հասարակության ներկայացուցիչ)

9.4. Անորոշությունն աշխատանքի շուկայում

Գործազրկությունը և աշխատանքային պայմանների անկայունությունը լուրջ մարտահրավերներ են Հայաստանում ընդանրապես (ETF, 2017) և ոչ միայն կրթության ոլորտում: Պետական հատվածի աշխատավարձերն աննշան չափով են գերազանցում համապետական միջինը, ինչպես ներկայացված է Գծապատկեր 10-ում: Սակայն պետական ծառայությունում աշխատանքը գրավիչ է, քանի որ ապահավում է որոշակի կայունություն և սոցիալական ապահովության երաշխավորված հասանելիություն: Սակայն այդ հնարավորությունը հաճախ անհասանելի է աշխատանք փնտրողների համար, քանի որ թափուր տեղեր հազվադեպ են լինում, իսկ մրցակցությունը ոչ միշտ է թափանցիկ:

Կրթության ոլորտը Հայաստանում համալսարանական կրթություն ունեցող աշխատուժի համար զբաղվածություն ապահովող ոլորտների ցանկում զբաղեցնում է երրորդ հորիզոնականը՝ զիջելով գյուղատնտեսության և ծառայությունների ոլորտներին: Զբաղվածություն ապահովող պետական ոլորտների ցանկում կրթությունն առաջինն է (OSF-Armenia, 2016): Շատերի համար կրթության ոլորտում աշխատանք ունենալը առավել իրատեսական այն տարբերակներից է, որ ինքը ունի երաշխավորված զբաղվածություն: Ու թեպետ աշխատավարձերը կրթության ոլորտում և մասնավորապես ՎՄԿԽ-ում պետական ոլորտի ամենացածրերի շարքում են, և թեպետ աշխատանքային միջավայրը որոշ հաստատություններում ապահովվածության տեսակետից կարող է անկայուն լինել, միևնույն է, աշխատանքը դպրոցում կամ

նախակրթարանում շարունակում է մնալ ցանկալի, հատկապես հանրապետության մարզերում, որտեղ կայուն զբաղվածության այլընտրանքներ չկան կամ խիստ սակավաթիվ են:

Խոսքից մեջբերում №51. «Գյուղական շրջաններում մանկավարժի համար 80.000 դրամի աշխատավարձ ստանալը գրեթե երազանք է, քանի որ նրանց մեծ մասն աշխատում է ոչ լրիվ դրույքով: Նրանք հաճախ ստանում են 35.000 կամ ամենաշատը 60.000: Այնուհանդերձ աշխատանքը շարունակում է խիստ պահանջված մնալ, և այդպիսի աշխատանքի ընդունվող անձինք սովորաբար ունենում են կապեր»: (Ծնող)

Ինչպես դպրոցական կրթության պարագայում (OSF-Armenia, 2016), պետական նախակրթարանում աշխատանք գտնելու հեռանկարը և/կամ այդ աշխատանքը պահպանելու ցանկությունը կարող են հավակնորդների համար շահագրգռվածություն ստեղծել՝ ներքաշվելու այնպիսի չարաշահումների մեջ, ինչպիսիք են ընթացակարգերի խախտումները և աշխատանքի դիմելիս հաջողության հասնելու համար կաշառք տալը:

Այս բաժնում նկարագրված եզրակացությունները, որոնք վերաբերում են երկրի տնտեսության և աշխատաշուկայի վիճակին, մասնավորապես այդ ուղղություններով ձեռնարկվող քաղաքականությանը, ըստ էության դուրս են նախադպրոցական կրթության լիազոր մարմինների և ՎՄԿԽ հաստատությունների իրավասությունների շրջանակից: Սակայն կարևոր է այն ներառել վերլուծության մեջ՝ պարզելու, թե կրթության մասնակիցների՝ ՎՄԿԽ համակարգի բարեվարքությունը խախտելու շահագրգռվածությունները որքանով և ինչպես են կախված նաև արտաքին գործոններից, որոնք հաղթահարելու համար, համոզված ենք, անհրաժեշտ են միասնական և փոխհամաձայնեցված ջանքեր պետական համակարգի բոլոր ոլորտներում:

Դ. Առաջարկվող գործողությունները

Գերակա խնդիր № 3.1. Լուծել ՎՄԿԽ-ում աշխատողների աշխատանքային պայմանների անկայունության խնդիրը

Օրենսդիրները և ԿԳՆ-ն պետք է լուծեն ՎՄԿԽ-ում աշխատող անձանց աշխատանքային պայմանների անկայունության խնդիրը, քանի որ ներկա

իրավիճակը բարեվարքության ռիսկի լուրջ աղբյուր է: Դա կարելի է անել մասնավորապես, հիարկե, առանց տեղական ինքնավարության մարմինների իրավասությունները շրջանցելու, սահմանելով աշխատանքից կամայական ազատումը բացառող երաշխիքներ. օրինակ, ասենք, սահմանելով աշխատանքի ընդունման և աշխատանքից ազատման նվազագույն ընթացակարգային չափանիշներ և աշխատանքի ընդունման և աշխատանքից ազատման որոշումների բողոքարկման մեխանիզմներ: Այդօրինակ ընթացակարգային չափանիշները կարող են բոլորին ընձեռել արդար վերաբերմունքի արժանանալու հավասար հնարավորություն՝ միաժամանակ պահպանելով հարգանքը տեղական վարչական համակարգի նկատմամբ (Hess, 2016): Այս առաջարկությունը համահունչ է նաև Հայաստանի ներկայիս հակակոռուպցիոն քաղաքականության գերակա դրույթներին⁵⁶:

Առաջարկվող չափանիշների մեջ, հղումներ անելով օրենսդրությանը, կարելի է սահմանել նոր կանոններ, որոնցով հնարավոր կլինի կարգավորվել աշխատանքային իրավահարաբերությունները պետական համակարգի տարբեր հատվածներում: Այդ կանոնները պետք է սահմանեն այն հիմնարար սկզբունքները և ընթացակարգային երաշխիքները, որոնք բխում են միջազգային և ներպետական արդեն իսկ կիրառվող հանձնառություններից, մասնավորապես՝ աշխատանքի արդար պայմանների, փոխադարձ վստահության, արդարադատության հասանելիության ապահովումը և այլն:

Գերակա խնդիր №3.2. Ամրապնդել և ակտիվացնել համապարասխանության նկատմամբ արտաքին վերահսկողության մեխանիզմները

Նախորդ գլխում քննարկվեցին կրթության տեսչական մարմին վերաբերող որոշ համակարգային թերություններ: Այս գլխում նկարագրվում է, որ տեսուչների՝ կադրային կանոնակարգերի պահպանմանը առնչվող հարցերով զբաղվելու դժկամությունը նույնպես չարաշահումներին նպաստող էական հանգամանք է: Փաստ է, որ տեսուչները լավագույնս կարող են հայտնաբերել և արձանագրել կադրային ոչ պատշաճ որոշումները, քա-

⁵⁶ Կրթության ոլորտում հակակոռուպցիոն միջոցառումների 2015-2018 թթ. ծրագիր (հետայսու՝ «Ծրագիր»), որը կոչվում է «Կոռուպցիոն ռիսկերը կրթության ոլորտում և դրանց չեզոքացումը և/կամ նվազեցումը»:

նի որ նրանք պարզորոշ տեսնում են այդ որոշումների թողած վարչական «հետքերը», օրինակ՝ անհամապատասխանությունը հաստիքացուցակում և/կամ նախակրթարանում պետական ֆինանսավորում ստացող հաստիքների ավելցուկը:

Այդ ամենի ու նաև ֆավորիտիզմի մարտահրավերը այդ բնագավառում հաղթահարելու համար գերակա անհրաժեշտություն է կրթության տեսուչներին մասնագիտական կարողությունների զարգացման հնարավորության ընձեռումը, որը կբարձրացնի նրանց՝ հատկապես ՎՄԿԽ-ին առնչվող մասնագիտական հմտությունները: Պետք է նաև վերանայել լիցենզավորման վարչության, տեսչական մարմնի և տեղական իշխանությունների վերահսկողական գործառույթները սահմանող կանոնակարգերը՝ կրկնողությունից խուսափելու և անորոշությունները հստակեցնելու նպատակով:

Գերակա խնդիր թիվ 3.3. Վերանայել մեկ նախակրթարանին բաժին ընկնող աշխատողների նվազագույն թվի որոշման չափորոշիչները

Նախադպրոցական հաստատությունում պետական ֆինանսավորմամբ գործող հաստիքների համար աշխատանքի ընդունվող անձանց նվազագույն թվի որոշման վերաբերյալ կարգավորումներում հաշվի է առնվում միայն մանկապարտեզում գործող խմբերի թիվը, բայց ոչ խմբերի մեծությունը և դաստիարակ/երեխա թվային հարաբերակցությունը: Դրա պատճառով ավելի մեծ խմբեր ունեցող բազմաթիվ նախակրթարաններ չեն կարողանում աշխատանքի ընդունել սահմանվածից ավելի մեծ թվով երեխաների հետ աշխատելու համար անհրաժեշտ կադրերի՝ բացառությամբ, իհարկե, այն դեպքերի, երբ կարողանում են այդ նպատակով ֆինանսավորում հայթայթել եկամուտների այլընտրանքային աղբյուրներից:

Խորհուրդ է տրվում վերանայել կարգավորումները, որպեսզի դրանք համապատասխանեն ընդգրկվածության փաստացի իրավիճակին: Այդ գործողությամբ կօրինականացվի և թափանցիկ կդառնա հավելյալ աշխատողների ընդունման արդեն իսկ ձևավորված պրակտիկան: Այն նաև թույլ կտա ավելի լավ պլանավորել կարիքները և ռեսուրսների բաշխումը՝ այդպեպ վերացնելով կադրային որոշումներին առնչվող չարաշահումների շահագրգռվածություն առաջացնող հիմնական գործոններից մեկը:

ԳԼՈՒԽ 4. ՄԻՋՈՑՆԵՐԻ ՅՈՒՐԱՑՈՒՄԸ

Այս գլխում քննարկվում են հայաստանյան վաղ մանկության կրթության և խնամքի պետական համակարգերում ֆինանսական միջոցների յուրացման խնդիրները: Չնայած զրույցներից ստացված մեծածավալ տեղեկություններին՝ Հայաստանի նախադպրոցական կրթության համակարգում այս խախտման տարածվածության վերաբերյալ համակարգային լուրջ հետազոտությունները և հիմնավոր տվյալները դեռևս խիստ սակավաթիվ են: Ելնելով ժամանակի և ծավալի սահմանափակումներից՝ սույն գլուխը չի կարող լուծել հիմնավոր տվյալների ապահովման խնդիրը: Այստեղ ընդամենը ներկայացվում են լրացուցիչ հետազոտության և քննարկման արժանի խնդիրները՝ նկարագրելով խախտման առավել հաճախ հանդիպող դրսևորումները և ռիսկային ոլորտները՝ շահակիցներից և ՎՄԿԽ-ի ոլորտում աշխատող պրակտիկ մասնագետներից ստացված տեղեկությունների հիման վրա:

Եկամուտների պետական և մասնավոր հիմնական աղբյուրներին և դրանց կառավարման կանոններին անդրադառնալուց հետո սույն գլխում նկարագրվում են տարբեր աղբյուրներից ստացվող միջոցների հափշտակության առավել հաճախ հանդիպող ձևերը, թվարկվում են իրավակարգավորման այն թերությունները, որոնք հնարավոր են դարձնում այդ ամենը, քննարկվում են նաև նման վարքագիծ դրսևորողների շահագրգռվածության հնարավոր աղբյուրները:

Ինչպես զեկույցի նախորդ բաժինները, 4-րդ գլուխը նույնպես ավարտվում է ձեռնարկվելիք քայլերի վերաբերյալ առաջարկություններով:

Տեղեկություններ կարգավորիչ դաշտի մասին

Ֆինանսավորման աղբյուրները, նպատակները և գումարները

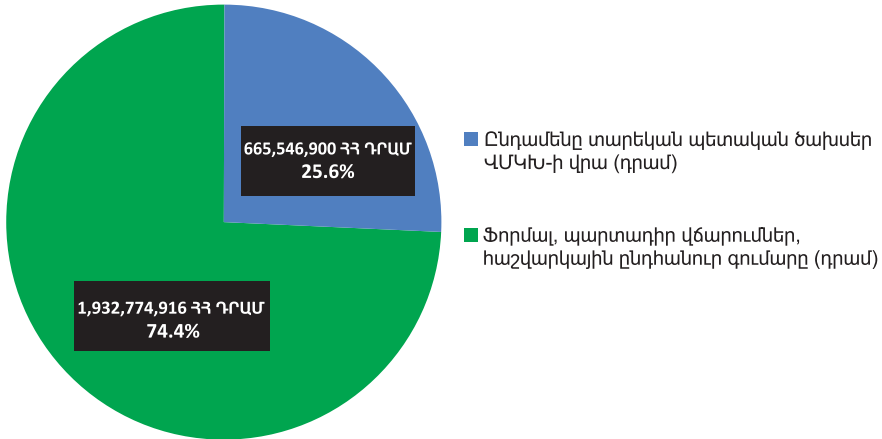
Բյուջետային ֆինանսավորումը

Հայաստանի ՎՄԿԽ-ում հափշտակության ռիսկի ենթակա ֆինանսական միջոցները և գույքը կարող են ստացված լինել տարբեր աղբյուրներից, որոնցից յուրաքանչյուրը կառավարվում է տարբեր կանոններով, շորթվում՝ տարբեր եղանակներով:

Իրավակարգավորումներով նախատեսվում է, որ պետական և համայնքային բյուջեները պետք է լինեն ֆինանսավորման հիմնական աղբյուր պետական նախադպրոցական հաստատությունների համար: Տեղեկատվական զեկույցում նշվել է, որ 2018 թվականին ՎՄԿԽ-ի պետական ֆինանսավորումը կազմել է 796 միլիոն դրամ կամ կրթության ընդհանուր պետական ծախսերի 0,64%-ը (Peeters, Van Laere, & Gevorgyan, Pre-school Education in Armenia: Background Paper, 2018): Բացառությամբ մայրաքաղաք Երևանի, որտեղ նախակրթարաններն անվճար են, ծնողները պարտավոր են հոգալ սննդի և վարչական որոշ ծախսեր: Նախակրթարաններին թույլատրված է բազմազան դարձնել իրենց ֆինանսավորման աղբյուրները և փնտրել եկամուտների լրացուցիչ հնարավորություններ, օրինակ, ասենք, վճարովի ուսուցման ծառայություններ մատուցելու միջոցով:

Պարտադիր ծախսերին, օրինակ՝ սննդի մասնավոր ֆինանսավորմանը բաժին է ընկնում նախակրթարանի պետական բյուջեի զգալի մասը: 2016 թվականին 3-ից 5 տարեկան երեխաներ ունեցող տնային տնտեսությունները հայտնել են, որ տարեկան միջինը 48.000 դրամի պաշտոնական վճարումներ են կատարվում յուրաքանչյուր երեխայի համար (Babloyan, 2017), որ նշանակում է, թե տարեկան ավելի քան 1.9 միլիարդ դրամի է հասնում տարիքային այդ խմբում պաշտոնապես ընդգրկված բոլոր երեխաների խնամքին ուղղված վճարը: Դա ավելի քան երեք անգամ գերազանցել է նույն տարվա ընթացքում ողջ ՎՄԿԽ-ի պետական ֆինանսավորման ծավալը (Գծապատկեր 11):

Գծապատկեր 11. Պետական ՎՄԿԽ-ի բյուջերային ֆինանսավորումը՝ ըստ աղբյուրի (պետական և մասնավոր), Հայաստան (2016 թ.):



Ծանոթագրություններ. Մասնավոր ֆինանսավորման մասին պաշտոնական տվյալները վերաբերում են 3-5 տարեկան երեխաներին: Դա հաշվարկ է՝ հիմնված ընդգրկվածության տվյալների և տնային տնտեսությունների՝ 2016 թվականի հետազոտության տվյալների վրա, որը կառուցվել է այն ենթադրությամբ, թե յուրաքանչյուր տնային տնտեսությունից նախակրթարան է հաճախում մեկ երեխա: Պետական ֆինանսավորման վերաբերյալ տվյալները վերաբերում են ՎՄԿԽ-ում ընդգրկված բոլոր տարիքային խմբերին:

Աղբյուրները. (NSS, 2017) և հաշվարկներ՝ հիմնված (Babloyan, 2017) և (NSS, 2017) հրապարակումների վրա:

Վճարովի ծառայությունների մատուցումից պետական նախակրթարանների ստացած եկամուտների մասին տվյալներ չկան: Դրանք թեև կարծեք էական դեր են խաղում ՎՄԿԽ-ների անօրինական հասանելիության հետ կապված որոշ գործարքներում (տե՛ս գլուխ 2, բաժին Ա.3), բայց որպես եկամտի աղբյուր թերևս պակաս նշանակալից են, քան սույն բաժնում նկարագրված այլ աղբյուրները: Դա կարող է որոշ չափով արտացոլված լինել պետական նախակրթարանների կադրային որոշումներում: Օրինակ, ֆակուլտատիվ և վճարովի հիմունքներով մատուցվող առարկաների, օրինակ՝ անգլերենի, պարի կամ երաժշտության մանկավարժներին բաժին է ընկնում մանկավարժական աշխատուժի ընդամենը մոտ մեկ հինգերորդը (20,8%) (տե՛ս Աղյուսակ 12): Դա հաստատվեց նաև տեղային այցերի ժամանակ, երբ համայնքապետերից մեկը նշեց, որ իրենց մարզում ծնողներից ոչ մեկը չի պահանջել և նախակրթարաններից ոչ մեկը չի առաջարկում լրացուցիչ պարապմունքներ թերևս այն պատճառով, որ ծնողները նախընտրում են իրենց երեխաներին այլ տեղեր տանել լրացուցիչ պարապմունքների, իսկ

նախակրթարանները խուսափում են, որովհետև նման ծառայություններից ստացվող եկամուտը ենթակա է հարկման:

Աղյուսակ 12. Մանկավարժական աշխատույթի կառուցվածքը Հայաստանի պետական ՎՄԿԻ-ում՝ ըստ դասավանդվող առարկայի (2016 թ.):

Պաշտոն	Հաստիքների թիվ	Տոկոսային արտահայտությամբ
Դաստիարակ	3701	
Դաստիարակի օգնական	2443	
Ընդամենը ՎՄԿԻ դաստիարակներ	6144	79.2%
Երաժշտության մանկավարժ	648	
Այլ մանկավարժ	633	
Ընդամենը ֆակուլտատիվ մանկավարժներ	1281	20.8%

Աղբյուրը. (NSS, 2017)

Արտաբյուջետային ֆինանսավորում

Մանկապարտեզները կարող են օգտվել նաև արտաբյուջետային միջոցներից, որոնք կարող են ստանալ իրավաբանական և ֆիզիկական անձանցից դրամական կամ բնաիրեղեն նվիրատվությունների ձևով կամ որպես ուղղակի ոչ ֆորմալ վճարումներ նախակրթարանների դաստիարակներին և տնօրեններին: Հետևյալ մեջբերմամբ նկարագրվում են մարզային մանկապարտեզներում ոչ ֆորմալ եղանակով իրականացվող դրամահավաքների և միջոցների տնօրինման բնորոշ իրավիճակներ:

Խոսքից մեջբերում №52. «Ցանկանում եմ Ձեզ մի բան հարցնել: Դուք գրեական պիտույքների համար փող չե՞ք հավաքում: Ամեն ինչի համար ե՞ք փող հավաքում: (Ֆոկուս խմբի համակարգող)

- Մանկապարտեզ տանելիս գրեական պիտույքները երեխաների համար ինքներս ենք գնել: (Գյուղական վայրում պետական մանկապարտեզ հաճախող երեխայի ծնող, Ծնող # 1)
- Ամեն ինչ ինքներս ենք գնել՝ ջերմաչափերից սկսած: (Համայնքային պետական մանկապարտեզ հաճախող երեխայի ծնող, Ծնող # 2)

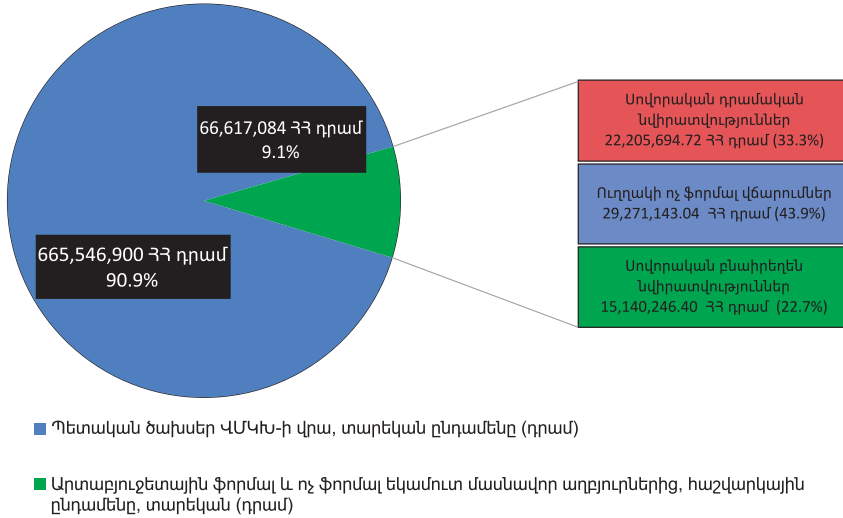
- Դաստիարակներն իրենք են ծնողներին ասում, որ բավարար ֆինանսավորում չունեն: Մեր մանկապարտեզը ֆինանսավորվում է համայնքի ավագանու կողմից և չի կարող այդպիսի պարագաներ տրամադրել: Վերջերս փող հավաքեցինք՝ դաստիարակների պահանջով երեխաների համար ապակե բաժակներ գնելու համար: Սակայն մենք երբևէ նվերներ կամ փող չենք տալիս Նոր տարվա կամ Մարտի 8-ի կապակցությամբ: Մենք ընդամենը գնում ենք այն ամենը, ինչը, դաստիարակների ասելով, անհրաժեշտ է մեր երեխաներին: (Ծնող # 1)

Ասացիք, թե երբեմն բաժակներ և այլ բաներ եք գնում: Կոնկրետ ինչպե՞ս է դա տեղի ունենում: Դուք բաժակներն ինքներդ եք գնում և բերում մանկապարտեզ, թե՞ փողը հավաքում և տալիս եք մանկապարտեզին: Ինչպե՞ս է դա արվում կազմակերպչական տեսանկյունից: (Ֆոկուս խմբի համակարգող)

- Ո՛չ, ծնողները փողը հավաքում են ժողովներից հետո: Մենք ենք որոշում, թե մոտավորապես որքան գումար է հարկավոր, օրինակ, ասենք, 250 դրամանոց բաժակների համար, և ես՝ որպես ծնողական կոմիտեի անդամ, գնում եմ անհրաժեշտը»: (Ծնող # 1)

Այս և այլ, հնարավոր է՝ պակաս թափանցիկ եղանակներով հավաքվող ընդհանուր գումարը զգալի չափերի հասնի: Պաշտոնական վիճակագրության և հետազոտությունների տվյալների վրա հիմնված հաշվարկներով՝ 2016/2017 տարում պետական նախակրթարանների և նրանց աշխատողների ֆորմալ և ոչ ֆորմալ արտաբյուջետային եկամուտները կազմել են մոտ 67 միլիոն դրամ, որը համարժեք է ՎՄԿԻ՝ այդ տարվա ընդհանուր պետական ծախսերի ավելի քան 9%-ին (տե՛ս Գծապատկեր 12):

Գծապատկեր 12. ՎՄԿԻս պետական ծախսերը և մասնավոր աղբյուրներից ստացվող արտաբյուջեային, ֆորմալ և ոչ ֆորմալ եկամուտների գնահատականը, համեմատությունը՝ %-ային արտահայտությամբ (2016 թ.):



Ծանոթագրություններ. Արտաբյուջեային վճարումների մասին տվյալները վերաբերում են 3-5 տարեկան երեխաներին: Դա հաշվարկ է՝ հիմնված ընդգրկվածության և տնային տնտեսությունների՝ 2016 թվականի հետազոտության տվյալների վրա այն ենթադրությամբ, թե յուրաքանչյուր տնային տնտեսությունից նախակրթարան է հաճախում մեկ երեխա: Պետական ֆինանսավորման վերաբերյալ տվյալները վերաբերում են ՎՄԿԻ-ում ընդգրկված բոլոր տարիքային խմբերին:

Աղբյուրները. (NSS, 2017) և հաշվարկներ՝ հիմնված (Babloyan, 2017) և (NSS, 2017) հրապարակումների վրա:

Սույն գլխի Ա.3. բաժնում ներկայացված լրացուցիչ հաշվարկները ցույց են տալիս, որ միջինը տնային տնտեսությունը նախակրթարանի այդ եկամուտների մոտ մեկ երրորդը վճարում է ծնողների կանոնավոր նվիրատվությունների տեսքով, մոտ 44%-ը՝ մանկավարժներին և տնօրեններին ուղղակի փոխանցվող վճարումների ձևով, իսկ 22,7%-ը՝ կանոնավոր եղանակով բնաիրտեղն նվիրելով, հիմնականում՝ կենցաղային պարագաներ՝ օճառ, զուգարանի թուղթ, մաքրման նյութեր, ընթացիկ վերանորոգումների համար անհրաժեշտ իրեր: Կախված բնակավայրի քաղաքային թե գյուղական լինելուց՝ այդ ծախսերը տարբերվում են, ծախսերը տարբեր են նաև միևնույն տարածքում գործող տարբեր նախադպրոցական հաստատությունների միջև (լրացուցիչ մանրամասների համար տես Գծապատկեր 14):

Ֆինանսների կառավարումը և հաշվետվողականության համակարգերը

Սակավաթիվ են այն իրավակարգավորումները, որոնք ամրագրում են, թե ՎՄԿԽ-ում ինչպես պետք է կառավարվեն և հաշվառվեն պետական և մասնավոր աղբյուրների ֆինանսական միջոցները: Միջոցների և գույքի կառավարման վերաբերյալ օրենսդրության կիրառելիությունը կախված է նախակրթարանի իրավաբանական կարգավիճակից և սեփականության ձևից:

Մասնավոր հաստատությունները ֆինանսապես հաշվետու են նույն կերպ, ինչ մասնավոր ձեռնարկությունները, և դա հիմնականում արվում է հարկման նպատակով: Պետական հաստատությունները, սակայն, ունեն պետական ոչ առևտրային կազմակերպության կարգավիճակ, և նրանց ֆինանսական և գույքային հաշվետվողականությունը սահմանող նորմատիվային դաշտը կազմված է մի քանի իրավական ակտերից:

«Պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունների մասին» օրենքով նախատեսվում է, որ բյուջետային բոլոր եկամուտները պետք է օգտագործվեն այդ կազմակերպությունների հիմնական առաքելության (նախադարոցական կրթության կազմակերպման) իրականացման համար⁵⁷, և որ ֆինանսական միջոցների տնօրինման կարգը պետք է սահմանի հիմնադիրը: Դա կարող է լինել պետությունը (ի դեմս ԿԳՆ-ի), կամ պետությունը կարող է ինքը այդ գործառույթը հանձնարարել տեղական ինքնակառավարման մարմնին: Այդ դեպքում համայնքապետն է պատասխանատու ծախսերի տարեկան հաշվետվությունների և հաշվեկշիռների վերահսկողության և հաստատման համար⁵⁸: Գործառնական մակարդակում մանկապարտեզների տնօրենները պարտավոր են ապահովել ֆինանսական միջոցների նպատակային օգտագործումը այնպես, որ լինի պետական և տեղական կարգավորումներին և որոշումներին համահունչ, և այդ նպատակով նա կարող է նաև բանկային հաշիվներ բացել նախադարոցական հաստատության համար⁵⁹:

⁵⁷ Տե՛ս «Պետական ոչ առևտրային կազմակերպությունների մասին» Հայաստանի Հանրապետության՝ 2001 թվականի թիվ ՀՕ-248 օրենքը, հոդված 6:

⁵⁸ Տե՛ս նույն տեղը, հոդված 14:

⁵⁹ Հայաստանի Հանրապետության կրթության և գիտության նախարարի՝ 2011 թվականի թիվ 416-Ն հրաման, բաժին II:

Գնահատող թիմը չհանդիպեց այնպիսի նորմերի, որոնք կկարգավորեին պետական նախակրթարանների կողմից ստացվող արտաբյուջետային ֆինանսների տնօրինման կարգը, մասնավորապես, օրինակ, թե արդյո՞ք պետք է դրանք արտացոլվեն նախակրթարանների բյուջեներում, իսկ եթե այո, ապա արդյո՞ք պետք է հաշվետվություններ ներկայացնեն այդ ծախսերի վերաբերյալ: Երևանի քաղաքապետարանը փորձել է լրացնել այս բացը ծնողների և ձեռնարկությունների դրամական նվիրատվությունների առումով՝ բացելով հատուկ կայքէջ («Օգնիր մանկապարտեզի»), որտեղ ներկայացվում են նախադպրոցական հաստատությունների հայտարարած կարիքները և յուրաքանչյուր հաստատության ստացած նվիրատվությունների հանրագումարը⁶⁰: Այնուամենայնիվ սույն գնահատման համար կազմակերպված տեղային այցերի ժամանակ քաղաքապետարանի ներկայացուցիչը հայտնեց, որ ապաստիվացրել են կայքէջը, քանի որ նախադպրոցական հաստատություններն սկսել են այն օգտագործել ծնողներից կանոնավոր կերպով նվիրատվություններ խնդրելու նպատակով: Վերջերս կատարված ստուգմամբ, սակայն, պարզվեց, որ կայքէջը կրկին ակտիվ է⁶¹:

Այսպիսով, սույն զեկույցն ավարտելու պահի դրությամբ ծնողները Երևանում (և երկրի մարզերում) կարող էին փող հավաքել կամ բնափրեղեն նվիրատվություններ անել ուղղակիորեն նախակրթարաններին, սակայն ըստ ամենայնի գոյություն չունեին այդ նվիրատվությունների ընդունման, տնօրինման և դրանց վերաբերյալ հաշվետվությունների ներկայացման կայացած, ֆորմալ մեխանիզմ:

Ա. Բարեվարքության խախտման նկարագրությունը

Ֆինանսների յուրացումը կրթության ոլորտում կարող է սահմանվել որպես գույքի (միջոցների) յուրացում այն անձի (ֆիզիկական կամ իրավաբանական) կողմից, ում դրանք չեն պատկանում, սակայն ում լիազորվել է դրանց կառավարումը կամ տնօրինումը (Theoharis, 2015) (OECD, 2018a): Գույքը կամ միջոցները հափշտակվում, շորթվում են տարբեր խարդախ միջոցներով (Albrecht, Kranacher, & Albrecht, 2010):

⁶⁰ Տե՛ս <http://www.ognirmankapartezid.am/>:

⁶¹ Տե՛ս <http://www.ognirmankapartezid.am/payments>. 28.12.2018:

Հայաստանի ներկայիս հակակոռուպցիոն ռազմավարության գործողությունների ծրագրում իշխանությունները նշում են, որ մանկապարտեզների արտաբյուջետային եկամուտները, մասնավորապես կրթական և այլ պարագաների գնումների համար հավաքվող գումարները ենթակա են հափշտակության ռիսկի⁶²: Սույն գնահատման շրջանակում կազմակերպված ֆոկուս խմբերում և տեղային այցերի ժամանակ արված բազմաթիվ հայտարարություններ վկայում են, որ նույնը վերաբերում է նաև նախադարձական հաստատությունների սովորական բյուջեից աշխատավարձի, պահպանության ծախսերի, ջեռուցման և այլ նպատակների համար հատկացված ֆինանսական միջոցներին:

Հայաստանի ՎՄԿԽ-ում ֆինանսական միջոցների հափշտակության ձևերը և մեխանիզմները տարբեր են լինում՝ կախված ֆինանսավորման նպատակից և աղբյուրից: Ծնողների նվիրատվությունների հափշտակության համար կիրառվող սխեմաները տարբերվում են աշխատավարձի կամ, օրինակ, ենթակառուցվածքի պահպանության համար հատկացվող միջոցների յուրացումը հնարավոր դարձնող մեխանիզմներից: Այս խախտման և դրա դրսևորումների վերաբերյալ փաստական տվյալները և նախկին հետազոտությունները սուղ են, ուստի այս վերջին գլխի նպատակն է ոչ թե ներկայացնել ֆինանսական չարաշահման ձևերից յուրաքանչյուրի տարածվածությունը և ծագումը, այլև համակարգված կերպով ամփոփել հափշտակության առավել բնորոշ ձևերից և թիրախներից մի քանիսը՝ նպատակ ունենալով աջակցել և քաջալերել այս թեմայի շուրջ լրացուցիչ հետազոտությունների իրականացումը:

Հետևյալ բաժիններում քննարկվում են բյուջետային և արտաբյուջետային միջոցների յուրացման խնդիրները, որոնք վերաբերում են անձնական օգուտ ստանալու համար պետական միջոցների անբարեխիղճ օգտագործմանը, աշխատավարձի ցուցակներին առնչվող խարդախությանը և ծնողների նվիրատվությունների յուրացմանը:

⁶² Տե՛ս Կրթության ոլորտում հակակոռուպցիոն միջոցառումների 2015-2018 թթ. ծրագիր (հետայսու՝ «Ծրագիր»), որը կոչվում է «Կոռուպցիոն ռիսկերը կրթության ոլորտում և դրանց չեզոքացումը և/կամ նվազեցումը»:

Ա.1. Խախտման դրսևորումը

Պետական միջոցները և գույքը

Պետական միջոցների չարաշահումը՝ անձնական օգուտ ստանալու համար

Հայաստանի ՎՄԿԽ հատվածի ակնառու առանձնահատկություններից է պետական մանկապարտեզների շենքերի մի մասը մասնավոր հիմունքներով ՎՄԿԽ ծառայություններ մատուցողներին վարձով տալու պրակտիկան. ընդ որում՝ մասնավորի սեփականատերերը հաճախ ընտանեկան-բարեկամական հարաբերությունների մեջ են լինում պետական նախադպրոցական հաստատության տնօրենի հետ: Երևանի քաղաքային իշխանությունների տվյալներով այդ պրակտիկան սկիզբ է առել դեռևս 1990-ականներին, երբ ազգաբնակչության կտրուկ նվազման պատճառով (հիմնականում՝ արտագաղթի) պետական նախակրթարանների ցանցի տարածքների մի զգալի մասը չէր օգտագործվում: Որոշ շինություններ վաճառվեցին, մյուսները երկարաժամկետ վարձակալության հանձնվեցին, իսկ որոշներում տնօրեններին թույլատրվեց դատարկ տարածքը վարձով տալ մասնավոր ընկերությունների, հատկապես՝ նախադպրոցական ծառայություններ մատուցողների. այդ պրակտիկան այսօր արդեն լռելյայն հանդուրժվող օրինաչափության է վերածվել մայրաքաղաքի անհայտ թվով նախակրթարաններում:

Անցյալից մնացած այդ պրակտիկան բազմաթիվ հետևանքներ է առաջ բերում բարեվարքության տեսանկյունից: Առավել ակնհայտ հետևանքը նեպոտիզմն է: Թիմն արձանագրեց մեկից ավելի դեպքեր, թե ինչպես պետական մանկապարտեզների տնօրենները թոշակի անցնելուց առաջ իրենց պաշտոնը սովորաբար փոխանցում են հարազատ դուստրերին, ապա ստանձնում են միևնույն շենքում գործող մասնավոր հաստատության ղեկավարությունը:

Այս գլխի բովանդակության համատեքստում քննության թերևս առավել լուրջ նյութ է միևնույն շենքում գործող պետական և մասնավոր հաստատությունների ծախսերը միախառնելու՝ ըստ էության բավական լայն տարածում գտած պրակտիկան: Թեպետ մասնավոր նախակրթարանը շուկայական գներ է սահմանում և գանձում իր ծառայությունների դիմաց, սակայն ընթացիկ շատ ծախսեր, ինչպես, օրինակ, էլեկտրաէներգիայի, ջեռուցման,

շենքի պահպանման ու մաքրության և այլն ֆինանսավորվում են պետական այն հաստատության հաշվին, որից մասնավորը վարձում է շենքի տարածքը: Ներքաշվելով նման գործելակերպի մեջ՝ ստացվում է, որ պետական ՎՄԿԽ հաստատությունը փաստացի սատարում է պետական միջոցները և գույքը մասնավոր օգուտի համար չարաշահելուն:

Այդպիսի պետական մանկապարտեզներից մեկը, ուր այցելել էր գնահատող թիմը, հաստատեց, որ իր «բակում» գործող մասնավոր հաստատության հետ կնքած վարձակալական պայմանագրով սահմանված է մոտ 10.000 դրամ նվազագույն վարձավճար, որը չափազանց զուսպ գումար է՝ իր մատուցած ծառայությունների և ծախսերի դիմաց: Մեկ այլ գրուցակից, ով ղեկավարում էր նախադպրոցական ծառայություններ մատուցող մեկ այլ՝ առաջինի հետ կապ չունեցող հաստատություն, բողոքեց, թե նման մանկապարտեզում մասնավոր հիմունքներով գործող «զույգը» կամ «երկյակը» անարդար առավելություն ունի և խախտում է այդ շուկայի կանոնները: Այդ մանկապարտեզը ընդամենը նվազագույն վարձավճար է մուծում. համատեղ օգտագործելով պետական նախակրթարանի ռեսուրսները՝ նա փող է տնտեսում մաքրության և այլ ծառայությունների համար ծախսեր չանելով, և իր ծառայությունները առաջարկում է ավելի էժան, քան այն մասնավոր մանկապարտեզները, որոնք ստիպված են իրենց տարածքը վարձակալել շուկայական գներով և սեփական միջոցների հաշվին հոգալ բոլոր ծախսերը: Նույն գրուցակիցը նաև նշեց, որ այդ «երկակի» նախակրթարանների մեծ մասը ղեկավարում են ազգականներ, ովքեր սերտ կապեր ունեն մարզպետարանների հետ:

Աշխատավարձի ցուցակներին առնչվող զեղծարարությունը

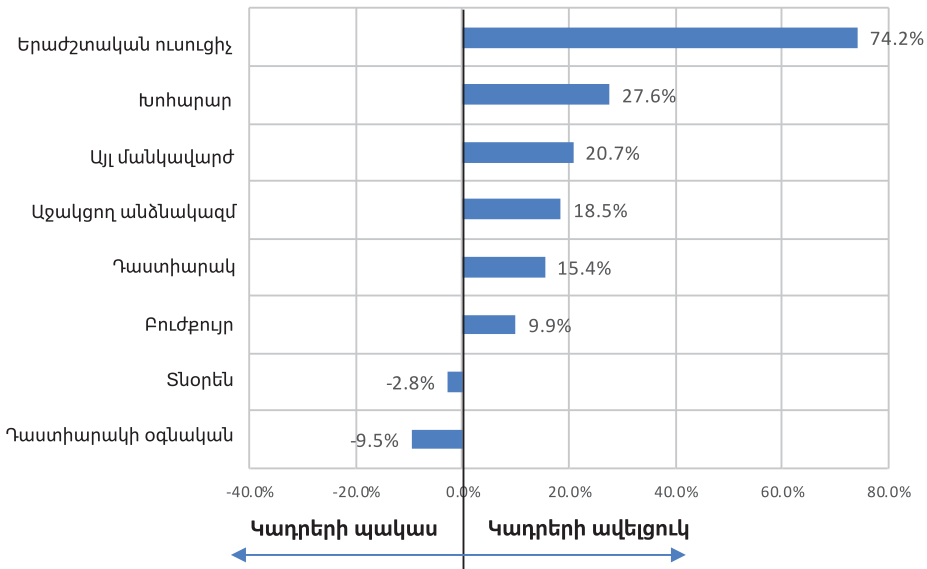
3-րդ գլխում նկարագրվեց, թե աշխատողների ու պաշտոնների հաստիքային քանակը ինչպիսի կախվածության մեջ է մանկապարտեզի՝ լիցենզիայով նախատեսված խմբերի թվից, և որ ՎՄԿԽ հաստատությունները կարող են դրանից ավելի մեծ թվով աշխատողների ընդունել պայմանով, որ կապահովեն ֆինանսավորման այլընտրանքային աղբյուրներ՝ այդ հավելյալ ծախսերը հոգալու համար: Իսկ գլխի Ա.1.1. բաժնում նկարագրվեց, թե ինչպես պետական նախակրթարանները և տեղական իշխանությունները դիմում են չարաշահումների ռիսկի՝ պետական ֆինանսավորում ստացող հաստիքների թիվը սահմանվածից ավելացնելով: Նշվեց նաև, որ այդպերպ

աշխատանքի ընդունվածների մի մասը չունի անհրաժեշտ որակավորում:

Որակավորման նվազագույն պահանջների խախտմամբ և/կամ պետական բյուջեով ֆինանսավորվող, սահմանվածից ավելի մեծ թվով մարդկանց աշխատանքի ընդունելը՝ անձնական օգուտ ստանալու համար, բնականաբար չարաշահում է: Պետական միջոցները, որոնք հատկացվում են իրավական նորմերին համապատասխան, օրինակ, ասենք, որոշակի հաստիքների աշխատավարձը վճարելու համար, վերառողորդվում են այն աշխատողներին, որոնք չունեն անհրաժեշտ որակավորում և/կամ աշխատանքի են վերցվել այնպիսի թափուր տեղերում, որոնք ստեղծվել են հատուկ այդ նպատակի համար:

Ինչպես արդեն նշվեց, այդ գործելակերպի տարածվածությունը հաստատող անմիջական տվյալներ երբևէ չեն հավաքագրվել, սակայն պետական ՎՄԿԽ-ում կադրային ոլորտի օրենսդրական նորմերից շեղումների չափը հուշում է, թե ինչպիսին կարող են լինել դրանց մասշտաբները (տես նաև գլուխ 3): Գծապատկեր 13-ում ներկայացված են ամփոփ տեղեկություններ:

Գծապատկեր 13. Կադրային ապահովման նվազագույն նորմերից շեղումների միջին մեծությունը պեղական ՎՄԿԽ-ում՝ ըստ աշխատանքի տեսակի:



Ծանոթագրություններ. Տես Աղյուսակ 10:

Աղբյուրները. Հաշվարկների հիմքում՝ տվյալներ (NSS, 2017) հրապարակումից, ինչպես նաև ՀՀ կրթության և գիտության նախարարի՝ 2007 թվականի թիվ 29 հրամանը և 2017 թվականի թիվ 1318-Ն փոփոխությունը:

Մասնավոր աղբյուրներից ստացվող ֆինանսավորումը

Ծնողների նվիրատվությունների յուրացումը գնումների և հաշվետվությունների գեղծարարության միջոցով

Ծնողների նվիրատվությունները, որոնք արձանագրվում և մշակվում են համայնքապետարանի կայքէջով («Օգնիր մանկապարտեզիդ» հարթակով), հաշվառվում են՝ ըստ նվիրատվության աղբյուրի (հով է նվիրատուն), մեծության (որքան է նվիրաբերվել), վերջնակետի (հր նախակրթարանն է շահառուն) և օգտագործման նպատակի (գումարի հր մասն է ծախսվել և ինչ նպատակի համար):

Հաշվետու այս փաթեթում ամենախոցելի ռիսկային օղակը միջոցների օգտագործմանն առնչվող մասն է: Հաշվետվությունները կայքէջում ընդհանրական են և գնված ապրանքների կամ ծառայությունների վերաբերյալ չեն ներառում մանրամասներ, ինչպես, օրինակ, ծախսերի թերի կողմերի, մատակարարի կամ ծառայությունը մատուցողի անվան կամ անվանման, այլընտրանքային առաջարկների առկայության (եթե այդպիսիք եղել են), գնումը կատարելու անհրաժեշտության հիմնավորման և վճարումների մասին: Ծնողների նվիրատվությունները գնումների համար օգտագործելը խիստ ռիսկային ոլորտ է, և դրա մասին տեղեկատվության պակասը կարող է չարաշահումների տեղիք տալ և փաստացի տալիս է: N°2 տեքստային ներդիրում օրինակ է ներկայացված Ուկրաինայի փորձից. նրանում ցույց է տրվում, թե գնումները ուռճացրած թվերով ցույց տալով, ինչպես են գեղծարարությամբ հափշտակվել ծնողների նվիրատվությունները:

**Տեքստային ներդիր N°2. Ծնողների նվիրատվությունների յուրացումը գնումների
զեղծարարության միջոցով Ուկրաինայում**

«...Գնումներին առնչվող զեղծարարությունը, օրինակ՝ ծնողների նվիրատվությունների հաշվին ուռճացված գներով գնումներ կատարելը՝ վճարվող գումարից ապօրինի եղանակով որևէ մաս տալու կամ հետ ստանալու նպատակով, թերևս հափշտակության (ծնողների նվիրատվությունների հափշտակության) առավել հաճախ հանդիպող դրսևորումն է: Բարեվարքությունը գնահատող թիմը քանիցս տեղեկություններ ստացավ այնպիսի դեպքերի մասին, որոնցում դպրոցները և նախակրթարանները վարձել կամ առաջարկել են այնպիսի մատակարարների, որոնք.

- ծնողներին կներկայացնեն հաշիվ-ապրանքագրեր, որոնցում նշված գումարը կգերազանցի իրենց մատակարարած ապրանքների և ծառայությունների փաստացի արժեքը, և տարբերությունը (կամ դրա մի մասը) կփոխանցեն դպրոցին,

- կամ ծնողներին կներկայացնեն հաշիվ-ապրանքագրեր, որոնցում նշված գումարը կարտացոլի ապրանքների ամբողջական մանրաձախ գինը, բայց ոչ դրանց համար սովորաբար կիրառվող զեղչը, ապա զեղչին համարժեք գումար կփոխանցեն դպրոցին,

- ծնողներին կներկայացնեն հաշիվ-ապրանքագրեր այնպիսի ապրանքների կամ ծառայությունների համար, որոնք ընդհանրապես չեն մատակարարվել (իսկ եթե մատակարարվել են, ապա դրանց դիմաց վճարումն արդեն իսկ կատարվել է դպրոցի՝ տեղական իշխանությունների ֆինանսական վարչության հատկացրած բյուջեից), և ծնողների վճարումները (կամ դրանց մի մասը) կփոխանցեն դպրոցին:

Կիրառելով նման սխեմաներ, որոնք բոլորը իրականացվում են կեղծ հաշիվ-ապրանքագրերի միջոցով, բնականաբար ապօրինի են. կրթական հաստատությունները կատարում են սովորական առևտրային զեղծարարություն, որի միջոցով արտաուղղորդված ֆինանսական միջոցները հիմնականում ստանում են դպրոցների ղեկավարները...»:

Աղբյուրը. (OECD, 2017a):

INTES-ի ֆոկուս խմբերի քննարկումներում արտահայտված մտքերը վկայում են, որ ՎՄԿԽ-ում ծնողների նվիրատվությունների օգտագործման վերաբերյալ ընդհանրական հաշվետվությունների հետևում կարող են տարաբնույթ վտանգավոր մանրամասներ թաքնված լինել, որոնք անտեսանելի կմնան հանրության և ծնողների համար: N°52 մեջբերման մեջ նախկին դաստիարակը կարծիք է հայտնում, թե նվիրատվությունների օգտագործումը պատշաճ կերպով չի արձանագրվում, և որ գումարը կարող է հափշտակվել մասնավոր օգուտի համար, իսկ հաջորդ (N°53) մեջբերման մեջ ծնողներից մեկը համոզմունք է հայտնում, թե ֆինանսական միջոցների օգտագործման մասին հաշվետվությունները կարող են «նկարվել».

խոսքից մեջբերում №52. «Երևանում գործող մանկապարտեզները հիմնականում պահանջում են որոշակի գումար նվիրաբերել «Օգնիր մանկապարտեզիդ» հիմնադրամին, որն իրականում նվիրատվությունն է... Նրանք անում են ամեն ինչ, որպեսզի ծնողները չկարողանան պարզել, թե արդյոք նվիրատվությունը կաշառք է, թե՛ ոչ: Ավելին, մենք չենք իմանում, թե այդ հիմնադրամով հավաքվող գումարն ինչպես է ուղղվու մանկապարտեզների որոշակի կարիքները հոգալուն. բոլոր փաստաթղթերը պետք է լիարժեքորեն ուսումնասիրել, բայց դա չի արվում»: (Պետական մանկապարտեզի նախկին դաստիարակ)

խոսքից մեջբերում №53. «Ես գիտեմ, որ Երևանում գործող որոշ մանկապարտեզներ վերանորոգվում են ծնողներից հավաքված փողով: Իհարկե, տնօրենները կամ նրանց ենթակաները հետագայում փոփոխություններ են կատարում փաստաթղթերում՝ ցույց տալու համար, որ այդ ամենն արվել է «Օգնիր մանկապարտեզիդ» հիմնադրամից ստացված գումարներով... Մի անգամ ինձանից հեռուստացույց խնդրեցին: Դաստիարակն ասաց, որ իմ երեխան շատ ակտիվ է, և ավելի լավ կլինի, եթե նստի և մուլտֆիլմեր դիտի»: (Պետական մանկապարտեզ հաճախող երեխայի ծնող)

Ծնողների՝ նաև մանկապարտեզներին անմիջականորեն նվիրաբերած գումարները ենթակա են հափշտակության (այս պրակտիկան այժմ տարածում է գտնում նաև մայրաքաղաքում՝ հակառակ առցանց հարթակի գոյությանը): Հարցազրույցներից մեկի ժամանակ զրուցակիցը, ով վարչական բարձր պաշտոն էր զբաղեցնում տեղական ինքնակառավարման մարմնում, նշեց, որ նախակրթարանի կարիքները հոգալու պատրվակով կարելի է փող հավաքել այլընտրանքային նպատակների համար.

խոսքից մեջբերում №54. «Ինչ անօրինական օգուտներ կարելի է քաղել ծնողների նվիրատվությունների հաշվին: Ռիսկի հիմնական աղբյուրը նախակրթարանի կողմից այդ նվիրատվության օգտագործման նկատմամբ պատշաճ վերահսկողության բացակայությունն է: Օրինակ, եթե ծնողական խորհրդի նախագահը դաստիարակի ընկերն է, ապա նա կարող է դրամահավաք նախաձեռնել մանկապարտեզի ինչ-որ կարիքի համար, ապա՝ այդ գումարի մի մասն օգտագործել տվյալ դաստիարակի անձնական նպատակների համար»: (Տեղական ինքնակառավարման մարմնի բարձրաստի-

ճան ներկայացուցիչ)⁶³

Ըստ էության ծնողների առնվազը որոշ մասը տեղյակ է, որ նվիրատվությունների հավաքագրումը կարող է պայմանավորված լինել ոչ միայն նախակրթարանի կարիքներով, և որ այդ գործելակերպն ինքնին խնդրահարույց է բարեվարքության տեսանկյունից, ուրեմն այն պետք է դադարեցնել կամ գոնե ավելի լավ կանոնակարգել.

խոսքից մեջբերում №55. «Ես թերևս միակ ծնողն եմ 34 երեխաների խմբի ծնողներից, ով որևէ մեկի համար որևէ բան չի բերել մանկապարտեզ: Մեր դաստիարակների սեղանն Ամանորի և ընդհանրապես բոլոր միջոցառումների կամ համերգների ժամանակ լի է նվերներով: Սխալ կլիներ ասել, թե դա ընդամենը երախտագիտության նշան է, ինչպես դա բացատրում է ծնողների մեծ մասը. դա կաշառք է»: (Պետական մանկապարտեզ հաճախող երեխայի ծնող)

խոսքից մեջբերում № 56. «Սա վիթխարի խնդիր է գյուղերում: Անգամ դասերի կամ հանդեսների համար երեխաներին անհրաժեշտ ամենափոքր բաները գնվում են ծնողներից հավաքված գումարներով, որն այսպես կոչված «ուղղակի կոռուպցիայի» ցայտուն օրինակ է»: (Նախադպրոցական տարիքի երեխայի ծնող, քաղաքացիական հասարակության ակտիվիստ)

խոսքից մեջբերում №57. «Պետք է վերջ տանք ծնողներից փող հավաքելու պրակտիկային: Պետք է նախաձեռնություն ցուցաբերենք և ապացուցենք, որ մենք՝ որպես մանկավարժներ, կարող ենք շատ բան ինքնուրույն անել՝ չկատարելով գնումներ ծնողներից հավաքված փողերով»: (Ուսուցիչ, քաղաքացիական հասարակության ակտիվիստ)

Ա.2. Գործընթացին մասնակցություն ունեցող պաշտոնները

Նախադպրոցական հաստատությունների կառավարման պատասխանատվությունը Հայաստանում վերապահված է տեղական ինքնակառավարման մարմիններին և նախադպրոցական հաստատությունների տնօրեններին: Ինչպես արդեն նշվել է այս գլխում, համայնքապետը պատասխանատու

⁶³ Այս մեջբերումը առնված է տեղային այցերի ընթացքում կազմակերպված հարցազրույցից, այլ ոչ թե ֆոկլոր խմբից:

է վերահսկողության և հաստիքացուցակի ու ծախսերի տարեկան հաշվետվությունների հաստատման համար, իսկ տնօրենը՝ իր ղեկաված նախակրթարանում գույքի և միջոցների համարժեք և իրավաչափ օգտագործման:

Գնահատող թիմի մոտ տպավորություն ձևավորվեց, որ քաղաքականության այս ոլորտը՝ նախակրթարանների վարչական և ֆինանսական կառավարումը, բնորոշվում է համայնքի մակարդակով հստակորեն սահմանազատված պարտականություններով: Եթե այդպես է, ապա դժվար է պատկերացնել, որ յուրացումը (այն սույն զեկույցում նշված բարեվարքության խախտումների այն միակ տեսակն է, որի համար նախատեսվում է քրեական և վարչական պատասխանատվություն. տես Ա.4 բաժինը) կարող է տեղի ունենալ առանց ՎՄԿԽ-ում միջոցների և գույքի կառավարման համար պատասխանատու բոլոր սուբյեկտների՝ տնօրենների, տեղական ինքնակառավարման պաշտոնատար անձանց և, հնարավոր է նաև, համայնքապետերի մասնակցության և իմացության: Այնքանով, որքանով ուսուցիչներն ուղղակիորեն ևս օգտվում են արտաբյուջետային նվիրատվությունների ինչոր մասից, ուրեմն նրանք նույնպես աջակցում են բարեվարքության խախտումներին:

Մեզ համար անօրինական գործողությունների մասնակիցների «հայտնաբերումն» ունի զուտ տեխնիկական նպատակ: Այն պարզապես պետք է հիմք ծառայի լրացուցիչ հետազոտությունների համար, որոնց օգնությամբ հնարավոր կլինի բացահայտել մասնակից բոլոր կողմերին, որոնց հարկ կլինի ներգրավել խնդրի լուծմանը:

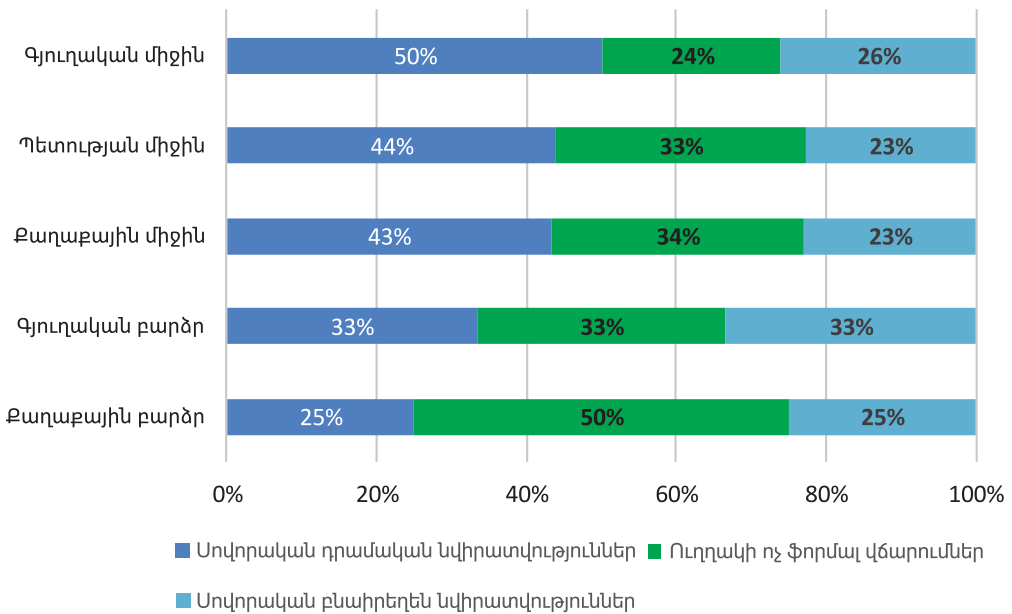
Ա.3. Ոչ պատշաճ օգուտները

Սույն գլխում նկարագրված խախտումն իր բնույթով արդեն իսկ ենթադրում է, որ մասնակիցների ձեռք բերած ոչ արդարացի օգուտներն իրենց բնույթով նյութական են: Սույն զեկույցը պատրաստելու ժամանակ առկա տվյալներով հնարավոր չեղավ հաշվարկել գումարների սովորական չափերը, տարբեր պաշտոններ զբաղեցնողների միջև դրանց բաշխման օրինաչափությունները և երկրի որոշ մարզերում խնդրի ավելի լայն տարածվածության հանգամանքը և այլն:

Այնուամենայնիվ «Save the Children» կազմակերպության պատվերով

2016 թվականին հավաքված որոշ հետազոտական տվյալների հիման վրա կարելի է մոտավոր պատկերացում կազմել արտաբյուջետային նվիրատվությունների տարբեր ձևերի հարաբերական կարևորության մասին, իսկ դրա հիման վրա՝ նաև արտաքին շահակիցների (հիմնականում՝ ծնողների) կողմից պետական մանկապարտեզներին տրամադրվող նյութական աջակցության տարբեր ձևերի հափշտակության ռիսկերի մոտավոր չափերի մասին: Գծապատկեր 14-ում ներկայացված է ՎՄԿԽ-ում արտաբյուջետային վճարումների տարբեր տեսակների համար տնային տնտեսությունների կողմից կատարվող ամսական ծախսերի հարաբերական մասնաբաժինը:

Գծապատկեր 14. Արտաբյուջետային վճարումները ՎՄԿԽ-ում՝ ըստ հարաբերական ծախսերի և տեսակի (2016 թ.):



Ծանոթագրություններ. Արտաբյուջետային վճարումների վերաբերյալ տվյալները վերաբերում են 3-5 տարեկան երեխաներին:

Աղբյուրները. Հաշվարկների հիմքում՝ (Babloyan, 2017) հետազոտության տվյալները:

Քաղաքային բնակավայրերում, օրինակ, եթե ՎՄԿԽ աշխատողներին արվող ոչ ֆորմալ վճարումները կարող են ամենածախսատար և պարբերաբար կրկնվողը լինել, ապա գյուղական բնակավայրերում ավելի մեծ կշիռ կարող են ունենալ ծնողների նվիրատվությունները և բնաիրեղեն նվիրատվությունները, որոնք ավելի ծախսատար են, քան դաստիարակներին վճարվող

գումարները: Ամբողջ Հայաստանի մասշտաբով նախադպրոցական կրթությանն ուղղվող ընտանեկան բյուջեի ամենամեծ մասը բաժին է հասնում ծնողների նվիրատվություններին, որոնց հաջորդում են աշխատողներին արվող ուղղակի վճարումները և կանոնավոր բնափրեղեն նվիրատվությունները:

Ա.4. Վրանգվող նորմերը և հանձնառությունները

ՎՄԿԽ-ում միջոցների հափշտակության յուրաքանչյուր դեպք, որը նկարագրվել է սույն գլխում, ունեցել է պետության և/կամ մասնավոր շահակիցների կողմից ՎՄԿԽ ոլորտում ներդրվող դրամական միջոցները խարդախությամբ յուրացնելու միտում: Դա վերաբերում է ինչպես միննույն շենքային տարածքում միաժամանակ գործող պետական և մասնավոր նախակրթարանների՝ պետական գույքը մասնավոր օգուտի համար չարաշահելուն, այնպես էլ պետական ֆինանսավորման հաշվին հավելյալ կադրեր աշխատանքի ընդունելուն, ծնողների՝ մանկապարտեզին արված նվիրատվությունները շորթելուն:

Հայաստանը հանձն է առել տարբեր եղանակներով պայքարել պետական և մասնավոր հատվածներում առկա այսպիսի անօրինական վարքագծի դեմ: 2007 թվականին երկիրը վավերացրել է կոռուպցիայի դեմ Միավորված ազգերի կոնվենցիան, որի համաձայն՝ մասնակից կողմերից յուրաքանչյուրը պարտավոր է քրեականացնել պետական պաշտոն զբաղեցնող անձանց կողմից սեփական օգուտի կամ մեկ այլ անձի օգուտի համար գույքը և/կամ ֆինանսական միջոցները յուրացնելը, հափշտակելը կամ այլ կերպ արտաուղղորդելը⁶⁴:

Միջազգային այս հանձնառությունն արտացոլված է քրեական օրենսգրքում (տես հոդվածներ 179 և 308-315), որով պատասխանատվություն է սահմանվում պետական պաշտոնատար անձանց կողմից պետական հատվածում կատարվող կոռուպցիոն հանցագործությունների համար: Ինչպես նշվել է ՏՀԶԿ-ի կողմից վերջերս կազմված հակակոռուպցիոն մշտադիտարկման զեկույցում, որն անդրադառնում էր Հայաստանի բարձրագույն կրթության ոլորտին և հիմնվում INTES մեթոդաբանության վրա, պետական

⁶⁴ Կոռուպցիայի դեմ ՄԱԿ-ի կոնվենցիա, հոդված 17:

պաշտոնատար անձի սահմանումը (հոդված 308) վերաբերում է պետական, տեղական ինքնակառավարման մարմիններում և դրանց ենթակա կազմակերպություններում կազմակերպակառավարչական, վարչական և տնտեսական գործառույթներ կատարող անձանց (OECD, 2018b): Դա նշանակում է, որ քրեական օրենսգրքի նշված նորմերը կիրառելի են տեղական մակարդակում ՎՄԿԽ-ի համար պատասխանատու ղեկավար անձանց, ինչպես նաև նախադպրոցական հաստատությունների տնօրենների, հնարավոր է նաև աշխատողների նկատմամբ: Ավելին, ՏՀԶԿ-ի զեկույցում նշվում է, որ յուրացմանը վերաբերող 179-րդ հոդվածը, կեղծ ձեռնարկատիրական գործունեությանը վերաբերող 189-րդ հոդվածը, առևտրային կաշառքին վերաբերող 200-րդ հոդվածը և առևտրային և այլ կազմակերպությունների աշխատողների կողմից լիազորությունների չարաշահմանը վերաբերող 214-րդ հոդվածը կիրառելի են պետական կամ մասնավոր հատվածներում աշխատող բոլոր այն անձանց նկատմամբ, ովքեր «զգալի չափով» հափշտակում են իրենց վստահված գույքը: Դա նշանակում է, որ քրեական օրենսգրքի այդ դրույթները կիրառելի են նաև նախադպրոցական կրթության հաստատությունների նկատմամբ՝ անկախ սեփականության ձևից:

Եվ վերջապես վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ օրենսգրքով սահմանվում են վարչական կարգի դեմ ուղղված հանցագործությունները, օրինակ՝ տվյալների բացթողումը, տվյալների ներկայացման ուշացումը և կեղծ տվյալների ներկայացումը պետական մարմիններին⁶⁵, գործողություններ, որոնք այստեղ քննարկվող խախտումների մի մասի դրսևորման անքակտելի մասն են:

Դժբախտաբար գնահատող թիմը չարձանագրեց նախադպրոցական հաստատությունների համար գործող այնպիսի կանոնների կամ կանոնակարգերի (օրինակ՝ մասնագիտական և էթիկական վարքագծի կանոնադրքեր, կարգապահական կանոններ և այլն), որոնցով կարգապահական պատասխանատվություն կսահմանվեր սույն գլխում նկարագրված գործելակերպերից որևէ մեկի համար:

⁶⁵ Վարչական իրավախախտումների վերաբերյալ օրենսգիրք, հոդված 189.10:

Բ. Հնարավորություններ ընձեռող գործոնները

Բ.1. Բյուջեի ձևավորման և արտաբյուջեային միջոցների կառավարման վերաբերյալ ոչ բավարար կարգավորումները

Արտաբյուջետային միջոցների կառավարման և հաշվետվողականության վերաբերյալ վերաբերյալ պատշաճ կարգավորումների բացակայությունը չարաշահումների լուրջ հնարավորություն է ընձեռում: Արդեն այն հանգամանքը, որ յուրաքանչյուր համայնք ինքն է որոշում, թե ինչպես է վարվելու իր նախակրթարաններին դրամադրված այդ միջոցների հետ և ընդհանարպես արդյոք ձևակերպելու է դրանք, ստեղծում է կոռուպցիոն մեծ ռիսկեր:

Գնահատող թիմի հետ հանդիպման ժամանակ համայնքապետերից մեկը նշեց, որ իր համայնքում հստակորեն գիտեն ՎՄԿԽ-ի՝ յուրաքանչյուր տարվա հատկացվելիք ֆինանսավորման մասին և գիտեն, թե ինչպես պետք է դա բաշխել՝ ելնելով իրենց պատասխանատվության ներքո գործող մանկապարտեզների ընթացիկ ֆինանսական կարիքներից: Սակայն նա նշեց նաև, որ ծնողների նվիրատվությունները բացառապես հաշվի չեն առնվում բյուջեն պլանավորելիս, և որ դրանք ամբողջովին դուրս են բյուջետային գործընթացից: Նկատեց նաև, որ թեպետ տեղական իշխանությունները ծնողներին չեն քաջալերում նվիրատվություններ անել, այնուամենայնիվ նրանք նաև որևէ կերպ չեն կարող բացառել կամ վերահսկել ծնողների կողմից արվող նվիրատվությունները:

Քաղաքականության այս բացը հիշատակվում է նաև Հայաստանի գործող հակակոռուպցիոն ռազմավարության մեջ: Վերջինիս գործողությունների ծրագրում առաջարկվում է երկրի բոլոր համայնքների համար մշակել նախադպրոցական հաստատությունների բյուջետավորման միասնական մեթոդաբանություն՝ նախատեսելով բոլոր եկամուտների և ծախսերի մասին հաշվետվությունների հրապարակում և մանկապարտեզներին ուղղված դրամական նվիրատվությունների իսպառ արգելում:

Բ.2. Կարգապահական նորմերի և բարեվարքության երաշխիքների բացակայությունը հաստատությունների մակարդակում

Գնահատող թիմը չարձանագրեց այնպիսի կանոնակարգերի գոյության փաստեր, որոնցում նկարագրված կլինեին նախադպրոցական հաստատություններում աշխատող անձանց էթիկական վարքագծի պարտականությունները: Չարձանագրվեցին նաև ներքին կարգապահական կանոններ և ընթացակարգեր կամ միջոցների և գույքի չարաշահմանը միտված վարքագծի համար սահմանված պատժամիջոցներ: Դա ոչ միայն անպատժելիության զգացում է առաջացնում, այլ նաև աշխատողներին թողնում է «էթիկական վակուումի» մեջ, որում նրանք չեն կարող հստակորեն իմանալ, թե որ վարքագիծն է համարվում ընդունելի, որը՝ անընդունելի:

Ֆոկուս խմբերի որոշ քննարկումներ այս առումով բավական խոսուն էին: Դրանք վերաբերում էին այն հարցին, թե նվիրատվությունների որ տեսակը կարող է ընդունելի լինել, և թե տարվա ընթացքում և հատկապես տարեվերջին ծնողների կողմից, ի նշան երախտագիտության, մանկապարտեզի դաստիարակներին սովորաբար տրվող նվերների արժեքային որ սահման է թույլատրելի:

Բ.3. Թույլ իրավակիրարկումը և արտաքին վերահսկողությունը

Միջոցների յուրացումը սույն զեկույցում նկարագրված խախտումներից միակն է, որն օրենքով հստակորեն սահմանված է որպես իրավախախտում: Սակայն գնահատող թիմը չարձանագրեց ՎՄԿԽ-ում միջոցների և գույքի չարաշահմանը վերաբերող խախտումների բազմաթիվ դեպքերից որևէ մեկի համար որևէ մեկին կարգապահական կամ քրեական պատասխանատվության ենթարկելու մասին որևէ տվյալի: Նման հանգամանքը կարող է մասամբ պայմանավորված լինել կան բողոքների, կան բողոքարկման պատշաճ մեխանիզմների բացակայությամբ: Սակայն չի բացառվում, որ այն պայմանավորված լինի նաև ոլորտի նկատմամբ արտաքին վերահսկողության թերություններով:

Այդ թերությունները բավական մանրամասնորեն քննարկվեցին 2-րդ գլխի Բ.2. և 3-րդ գլխի Բ.2. բաժիններում, որոնք ամբողջապես կարող են վերաբերել նաև բարեվարքության՝ սույն գլխում նկարագրված խախտումներին:

Գ. Շահագրգռվածություն առաջացնող գործոնները

Գ.1. Ցածր աշխատավարձերը

3-րդ գլխի Գ.3. բաժնում անդրադարձ կա պետական նախադպրոցական հաստատություններում մանկավարժների և տնօրենների աշխատավարձի անբավարար լինելու մասին (տե՛ս նաև Գծապատկեր 10): Նաև նշվել է, որ INTES-ի տեղային այցերին և ֆոկլուս խմբերի հանդիպումներին մասնակցած ՎՄԿԻ շահակիցների մեծ մասի համար դա բավարար պատճառ է՝ բացատրելու, թե ինչու են ՎՄԿԻ մասնագետները հակված պահանջել և ընդունել ոչ պատշաճ վճարումներ և բնաիրեղեն նվիրատվություններ: Ոմանք անգամ նշել էին, թե աշխատավարձերի բարձրացումն ամբողջապես կլուծի կոռուպցիայի խնդիրը:

Կոռուպցիայի մեջ ներքաշվելու շահագրգռվածության թեմայով իրականացված նախկին հետազոտությունները ցույց են տալիս, որ որոշակի կապ գոյություն ունի պետական ոլորտի աշխատավարձերի և անօրինական շահագրգռվածությունների մեջ ներքաշվելու հակվածության միջև (Chêne, 2009), հատկապես եթե աշխատավարձերը ցածր են նվազագույն որոշակի շեմից (OECD, 2017a): Նույն այդ հետազոտություններում, սակայն, կարելի է տվյալներ գտնել այն մասին, որ որոշակի նվազագույն շեմը գերազանցող և ավելի բարձր աշխատավարձերը կարող են հանգեցնել ավելի մեծ չափերի հասնող ոչ ֆորմալ վճարումներ կատարելու պահանջների (Milovanovitch, 2014) (Foltz & Opoku-Agyemang, 2015): Դա նշանակում է, որ առանց արդյունավետ վերահսկողության մեխանիզմներ և պատշաճ պատժամիջոցներ սահմանելու (Chêne, 2009) և առանց բարեվարքության մշակույթ ձևավորելու (OECD, 2005) պարզապես եկամուտ ավելացնելը դժվար թե փոխի նման վարքագծի ձևավորված օրինաչափությունները:

Ամփոփելով կարելի է ասել, որ ցածր եկամուտը Հայաստանի ՎՄԿԻ-ում կարևոր գործոն է, որը նպաստում է նախադպրոցական ոլորտի մասնագետների կողմից միջոցների հափշտակությանը, սակայն այդ խնդրի լուծման համար անհրաժեշտ կլինի ավելի տարբերակված մոտեցում, որում հաշվի կառնվեն նաև աշխատողների աշխատանքային միջավայրի էթիկայի և բարեվարքության խնդիրները (առաջարկությունների մասին տե՛ս Դ բաժինը):

9.2. ՎՄԿԽ-ի նյութական պայմանների անբավարարության խնդիրները բավականաչափ թափանցիկ կերպով ծնողներիին չներկայացնելը

Հայաստանում ՎՄԿԽ հաճախող երեխաների ծնողները կարծեք մեծ մասամբ գոհ են նախադպրոցական ծառայությունների որակից և պայմաններից: «Save the Children» կազմակերպության պատվերով 2016 թվականին իրականացված հետազոտության մեջ նրանք բավական բարձր գնահատականներ են տվել, մասնավորապես նյութատեխնիկական միջոցներին (5 հնարավորից՝ 4,15 միավոր), ծառայությունների որակին (5 հնարավորից՝ 4,44 միավոր), ենթակառուցվածքի վիճակին (5 հնարավորից՝ 4,11) և այլն: Ի դեպ, պետական և մասնավոր հաստատություններ հաճախող երեխաների ծնողների գնահատականներում տարբերությունները մեծ չեն եղել (Babloyan, 2017):

Բավարարվածության համեմատաբար բարձր միջին այդ ցուցանիշը, սակայն, կարող է պայմանավորված լինել նաև նրանով, որ իրենք՝ ծնողները, հակված են իրենց միջոցներով բարելավելու մանկապարտեզների վիճակը և հեշտությամբ ընդառաջ են գալիս այն պահանջներին, որոնք կլուծեն հաստատությանը վերաբերող կոնկրետ խնդիրներ: Հաջորդ մեջբերումը վերաբերում է հենց այդպիսի իրավիճակի.

Խոսքից մեջբերում №58. «Դաստիարակները, սակայն, իրենք են ծնողներին ասում, որ բավարար ֆինանսավորում չունեն: Մեր մանկապարտեզը ֆինանսավորվում է համայնքի ավագանու կողմից և չի կարող այդպիսի պարագաներ տրամադրել: Վերջերս փող հավաքեցինք երեխաների համար՝ ապակե բաժակներ գնելու նպատակով, սակայն դաստիարակներն էին դա պահանջել: Այնուամենայնիվ մենք երբևէ նվերներ կամ փող չենք տալիս Նոր տարվա կամ Մարտի 8-ի կապակցությամբ: Մենք ընդամենը գնում ենք այն ամենը, ինչը, նրանց ասելով, անհրաժեշտ է մեր երեխաներին»: (Գյուղական համայնքային մանկապարտեզ հաճախող երեխայի ծնող)

Ծնողների համար դժվար է ինքնուրույնաբար ստուգել նման պնդումների հավաստիությունը: Գնահատող թիմին ասացին, որ մանկապարտեզները հազվադեպ են ներկայացնում իրենց ֆինանսական կամ նյութական կարիքների փաստացի ապացույցները, իսկ եթե անգամ ներկայացնում են, ծնողների համար դրանք ստուգելը կարող է շատ ժամանակատար լի-

նել: Բացի դրանից՝ ապացույց պահանջելը և չվճարելը երեխաների նկատմամբ հնարավոր բացասական հետևանքների ռիսկ է առաջացնում: Ինչպես նշվեց խոսքերից մեկում (մեջբերում N°6), ծնողների շրջանում կա «վախի մթնոլորտ», այսինքն՝ կարծիք, թե մանկավարժները և տնօրենները կարող են ինչ-որ կերպ վրեժխնդիր լինել: Բացի այդ՝ տնօրեններին և աշխատակիցներին նվերներ տալը վաղուց արդեն դարձել է մի տեսակ մշակույթ, որը ինքնին արդեն բացառում է ֆինանսական կամ բնաիրեղեն նվիրատվությանների մասին ապացույցներ տրամադրելու պատրաստակամությունը:

խոսքից մեջբերում N°59. «Երեխայի՝ մանկապարտեզ հաճախելիս եթե ծնողներն ներդրումներ են անում այնտեղ և ցանկանում են օգնել մանկապարտեզին, դա կոռուպցիա չի համարվում: Երեխաներին ընդունելիս ծնողներին հարցնում են, թե ինչպես կարող են իրենք օգտակար լինել մանկապարտեզին, ասենք, օրինակ, իրենց մտավոր կարողություններով, կապերով, փողով և այլն: Կարծում եմ, որ դա ճիշտ մեթոդ է, քանի որ ծնող-երեխա-մանկապարտեզ կապը պետք է ավելի ուժեղ դառնա, ծնողները պետք է իրենց կապված զգան մանկապարտեզին»: (Նախակրթարանի նախկին դաստիարակ)

9.3. Մասնավոր օգուտն առավելագույնի հասցնելը

Կրթության ոլորտում արձանագրվող բարեվարքության խախտումների և սույն զեկույցում քննարկված խախտումների մեծ մասի հաղթահարման համար պետք է ամրագրվեն մեկ կամ մի քանի առաջարկություններ, որոնց իրականացումը պետք է պարտադիր դառնա համակարգում ընդգրկված բոլոր աշխատակիցների համար: Սակայն դա դեռևս չի լուծի բոլոր խնդիրները, քանի որ համակարգում կան բազմաթիվ այլ հարցեր:

Թերևս ճիշտ կլիներ ենթադրել, որ համակարգում պաշտոնական և մասնագիտական դիրք զբաղեցնողների շրջանում անձնական օգուտը և շահույթը առավելագույնի հասցնելու տարրական ցանկությունը նույնպես որոշակի դեր է խաղում: Այդ հանգամանքի վերաբերյալ վերլուծությունը զեկույցի Գ բաժնում ներառելու պատճառն այն է, որ հարկ կա հիշեցնելու, թե Հայաստանն արդեն օրենքով իսկ արգելել է նման վարքագիծը՝ սահմանելով նաև պատժամիջոցներ, որոնց կիրարկումը, սակայն, դեռևս թերի է: Դա, անշուշտ, իրավախախտներին հնարավորություն է տալիս շարունակելու իրենց ապօրինությունները և ստեղծելու այնպիսի տպավորություն, որ

իրենք անպատժելի են: Իրերի այդպիսի դրությունը նպաստում է նաև բարեվարքության նման խախտումների տարածմանը:

Դ. Առաջարկվող գործողությունները

Գերակա խնդիր N°4.1. Բոլոր մասնավոր եկամուտները ներառել պեղական նախադպրոցական հաստատությունների բյուջեային գործընթացում և ծախսերի հաշվետվություններում

Միջոցների հափշտակության վերաբերյալ գերակա առաջին գործողությունը համահունչ է Հայաստանի հակակոռուպցիոն ռազմավարության գործողությունների ծրագրում հռչակված մտադրություններին, որի համաձայն բարեվարքության այս խախտումը համարվել է լրջագույն ռիսկ ՎՄԿԽ համակարգում: Գործողությունը պետք է ներառի ՎՄԿԽ-ի միասնական բյուջետային գործընթացի ձևավորումը տեղական մակարդակում, յուրաքանչյուր նախադպրոցական հաստատության պլանավորված և կատարված բյուջեների հրապարակումը և ծնողների նվիրատվությունների կանոնակարգումը՝ հաշվետվողականության և թափանցիկության մակարդակը բարձրացնելու համար:

Վերջին կետի կապակցությամբ ռազմավարության մեջ առաջարկվում է արգելել բոլոր դրամական նվիրատվությունները, սակայն հաշվի առնելով եկամուտների այս աղբյուրի նշանակությունը նախադպրոցական հաստատությունների համար, այս միջոցառումն անհրատեսական է թվում: Ավելի իրատեսական միջոց կարող է լինել նվիրատվությունների հետ թափանցիկ աշխատանքի հստակ ընթացակարգերի սահմանումը ԿԳԼ-ի կողմից: Դա պետք է ներառի նվիրատվությունները և մասնավոր աղբյուրներից ստացվող այլ եկամուտները թույլատրելի ճանաչելու պայմանների նկարագրությունը, այդ լրացուցիչ եկամուտների արտացոլումը նախակրթարանի բյուջեի մեջ, և միջոցների կառավարման և հաշվապահական հաշվառման կանոնների ամրագրումը:

Գերակա խնդիր N°4.2. Ներդնել էթիկական վարքածի կանոնագրքեր ՎՄԿԽ-ում և սահմանել դրանց շրջանցման հեղևանքները

ՎՄԿԽ-ում բարեվարքության խախտումներն արգելող նորմերի բացակայությունը մտահոգիչ խնդիր է, որը պետք է լուծել՝ մասնավորապես

կարգապահական պատասխանատվություն նախատեսելով որոշակի գործողությունների համար և սահմանելով մասնագիտական և էթիկական վարքագծի կանոնագրքեր ՎՄԿԽ հաստատությունների համար:

Ինչպես արդեն նշվել է, վարքագծի կանոնագրքերը սահմանափակ ազդեցություն ունեն, եթե չեն արտացոլում այն իրավական կարգավորումները և ընթացակարգերը, որոնցով աշխատողների համար նախատեսվում են այնպիսի համընդհանուր արժեքներ, ինչպիսին են բարեվարքությունը, ջանասիրությունը և այլն: Նշված արժեքները այդ կարգավորումներում պետք է վերածվեն պարտավորությունների, և պետք է նկարագրված լինեն դրանց խախտումների հնարավոր հետևանքները (OECD, 2018b):

Մասնավորապես խորհուրդ է տրվում էթիկական վարքագծի կանոնագրքեր ստեղծել նախադպրոցական հաստատությունների համար, որոնցում ԿԳԼ-ի անմիջական միջամտությամբ և հսկողությամբ կսահմանվեն որոշակի և հստակ պարտավորություններ նախակրթարաններում աշխատող մասնագետների համար:

Գերակա խնդիր N°4.3. Բարելավել արտաքին վերահսկողության արդյունավետությունը

Տեն գերակա գործողություններ N°2.2-ը 2-րդ գլխում և N°3.2-ը 3-րդ գլխում:

Գերակա խնդիր N°4.4. Վերանայել վարձատրության մակարդակը պետական ՎՄԿԽ-ում

Գնահատող թիմն առաջարկում է իշխանություններին վերանայել և բարձրացնել ՎՄԿԽ-ում աշխատողների աշխատավարձերի չափը՝ անկախ նախակրթարանների գտնվելու վայրից: Դա պետք է անել բարեվարքության ոլորտում վարքագծի վերաբերյալ կանոնագրքերի միջոցով սահմանվող որոշակի պարտավորությունների իրականացման և ուսուցման որակը բարելավելու ջանքերի հետ համատեղ, ինչպես նշվել է սույն գնահատման համար հիմք ծառայած տեղեկատվական զեկույցում և Հայաստանի՝ մինչև 2030 թ. ՎՄԿԽ զարգացման ռազմավարություններում:

ԱՌԱՋԱՐԿՎՈՂ ԳՈՐԾՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԻ ԱՄՓՈՓԱԳԻՐ

Այս վերջին բաժնում ամփոփված են զեկույցի տեքստում ներկայացված բարեվարքության խախտումների հաղթահարման վերաբերյալ առաջարկությունները: Ամփոփագիրը ներկայացված է զեկույցի կառուցվածքին համահունչ, ինչը նշանակում է, որ առաջարկությունները խմբավորված են՝ ըստ բարեվարքության խախտումների և ըստ զեկույցի գլուխների:

Բարեվարքության խախտում	Առաջարկություններ, գլուխ 2		Քաղաքականության բարեվարքային թիրախային ուղղություններ
Նախադպրոցական կրթության և խնամքի անօրինական հասանելիությունը	Գերակա խնդիր №2.1. Լուծել պետական նախադպրոցական հաստատությունների գերբեռնվածության խնդիրը	Ընդունելության սահմանաչափերի նորմերից մեծ թվով բացառությունների թույլատրումը տեղական մակարդակում լրջագույն խնդիր է, որը նպաստում է անօրինական հասանելիությանը, և այս գործեակերպը պետք է հրատապ կերպով կարգավորել: Առանց տեղական ինքնավարությանը միջամտելու՝ դա կարելի է անել՝ վերանայելով խմբի առավելագույն մեծության ստանդարտները և դրանից ելնելով՝ վերագնահատելով պետական նախակրթարանների կարողությունների սահմանաչափերը: Պետք է հստակորեն սահմանել ստանդարտներ և հսկել դրանց կատարմանը՝ միաժամանակ վերացնելով տեղական մակարդակում բացառություններ թույլատրելու հնարավորությունը: Դա կարող է առաջացնել նախադպրոցական կրթության համակարգի վերանայման միջոցառում՝ բազմազանեցնելով մատուցվող ծառայությունների ձևերը (օրինակ՝ շուրջօրյայի փոխարեն ոչ լրիվ օրով հաճախման պրակտիկայի ներդրում):	Օրենսդրական գործողություններ, լիցենզավորում և արտաքին վերահսկողություն
	Գերակա խնդիր №2.2. Բարելավել արտաքին վերահսկողության արդյունավետությունը	Խորհուրդ է տրվում կրթության տեսուչների մասնագիտական զարգացման հնարավորություն ընձեռնել՝ նրանց մասնագիտացնելով մասնավորապես ՎՄԿԻ-ի ուղղությամբ, ինչպես նաև վերանայել լիցենզավորման վարչության, տեսչության և տեղական ինքնակառավարման մարմինների վերահսկողական գործառույթները սահմանող իրավական ակտերը, որպեսզի բացառվեն կրկնողությունները, հստակեցվեն անորոշությունները և սահմանվեն համագործակցության ֆորմալ մեխանիզմներ: Այդ փոփոխությունների հիմքերը կարող են դրվել «Նախադպրոցական կրթության մասին» նոր օրենքում:	Օրենսդրական գործողություններ և արտաքին վերահսկողություն. մասնագիտական զարգացում և պարտականությունների բաժանում
	Գերակա խնդիր №2.3. Բարելավել ընդունելության ընթացակարգերի հաշվետվողականությունը և թափանցիկությունը	Խորհուրդ է տրվում հրատապ կարգով նվազագույն չափանիշներ սահմանել էլեկտրոնային և գրավոր-թղթային հերթացուցակների հաշվետվողականության և թափանցիկության վերաբերյալ: Դրանցում պետք է առնվազն ամրագրվեն ծնողների իրավունքները՝ ցանկացած պահի ինքնուրույն ծանոթանալու ցուցակներին և պարզելու իրենց և այլ երեխաների համարները հերթում:	ՎՄԿԻ-ի հասանելիություն. հերթացուցակների կառավարում

	<p>Գերակա խնդիր №2.4. Ավելի արդյունավետորեն օգտագործել ընդունելության անկա կարողությունները՝ ՎՄԿԻ-ում ավելի մատչելի, որակյալ տեղեր ապահովելու նպատակով</p>	<p>Սույն զեկույցում խորհուրդ է տրվում դիտարկել ընդունելության տեղերի թվաքանակի մարտահրավերը հաղթահարելու այլընտրանքային, օժանդակ տարբերակներ, քանի որ այն կարծես նպաստավոր գործոն է բարելավելության խախտման համար: Լավագույն տարբերակ կարող է լինել օգնությունը մասնավոր հաստատությունների ծախսերի նվազեցմանը՝ վերանայելով և սահմանելով ավելի հստակ, ժամանակակից և իրագործելի լիցենզավորման չափանիշներ: Նման քայլը կարող է նաև դրդել չլիցենզավորված մասնավոր կառույցներին՝ օրինականացնելու իրենց գործունեությունը և այն համապատասխանեցնելու որակի նոր նվազագույն չափանիշներին: Տարբերակ կարող է լինել նաև մատուցվող ծառայությունների ձևերի բազմազանեցումը (օրինակ՝ շուրջօրյալի փոխարեն ոչ լրիվ օրով հաճախման պրակտիկայի ներդրումը), ինչպես նշվել է 2.1. ենթագլխում:</p>	<p>Օրենսդրական գործողություններ, լիցենզավորման չափորոշիչներ և ընթացակարգեր</p>
	<p>Գերակա խնդիր №2.5. Դիտարկել ՎՄԿԻ ընդունելության ազգային նվազագույն չափանիշներ և/կամ ընթացակարգեր մշակելու նպատակահարմարությունը</p>	<p>Հաշվի առնելով այն, որ այսօր նախակրթարանները աշխատում են սահմանափակ կարողություններով և ունեն լուրջ դժվարություններ արդար և ազնիվ ընդունելություն կազմակերպելու գործում՝ խորհուրդ է տրվում սահմանել ընդունելության համապետական նվազագույն չափանիշներ և/կամ ընթացակարգեր, որոնք ավելի տարբերակված և արդար կլինեն և կլուծեն նախակրթարանների կարիքները:</p>	<p>ՎՄԿԻ-ի հասանելիություն, ընդունելության չափորոշիչներ և ընթացակարգեր</p>

Բարեվարքության խախտում	Առաջարկություններ, գլուխ 3		Քաղաքականության միջամտության ուղղություններ
Ֆավորիտիզմը ՎՄԿԻ-ի կադրային որոշումներում	<p>Գերակա խնդիր №3.1. Լուծել ՎՄԿԻ-ում աշխատողների աշխատանքային պայմանների անկայունության խնդիրը</p>	<p>Օրենսդիրները և ԿԳՆ-ն պետք է լուծեն ՎՄԿԻ-ում աշխատող անձանց աշխատանքային պայմանների անկայունության խնդիրը, քանի որ ներկայիս իրավիճակը բարեվարքության դիսկի լուրջ աղբյուր է: Դա կարելի է անել մասնավորապես, իհարկե, առանց տեղական ինքնավարություն մարմինների իրավասությունները շրջանցելու, սահմանելով աշխատանքից կամայական ազատումը բացառող երաշխիքներ. օրինակ, ասենք, սահմանելով աշխատանքի ընդունման և աշխատանքից ազատման նվազագույն ընթացակարգային չափանիշներ և աշխատանքի ընդունման և աշխատանքից ազատման որոշումների բողոքարկման մեխանիզմներ: Այդօրինակ ընթացակարգային չափանիշները կարող են բոլորին ընծեղել արդար վերաբերմունքի արժանանալու հավասար հնարավորություն՝ միաժամանակ պահպանելով հարգանքը տեղական վարչական համակարգի նկատմամբ: Այս առաջարկությունը համահունչ է նաև Հայաստանի ներկայիս հակակոռուպցիոն քաղաքականության գերակա դրույթներին:</p> <p>Առաջարկվող չափանիշների մեջ, հղումներ անելով գործող օրենսդրությանը, կարելի է սահմանել նոր կանոններ, որոնցով հնարավոր կլինի կարգավորել աշխատանքային իրավահարաբերությունները պետական համակարգի տարբեր հատվածներում: Այդ կանոնները պետք է սահմանեն այն հիմնարար սկզբունքները և ընթացակարգային երաշխիքները, որոնք բխում են միջազգային և ներպետական հանձնառություններից, մասնավորապես՝ աշխատանքի արդար պայմանների, փոխադարձ վստահության, արդարադատության հասանելիության ապահովումը և այլն:</p>	Կադրային քաղաքականություն. աշխատանքի ընդունման և աշխատանքից ազատման ընթացակարգեր
	<p>Գերակա խնդիր №3.2. Անրապետել և ակտիվացնել համապատասխանության նկատմամբ արտաքին վերահսկողության մեխանիզմները</p>	<p>Նախորդ՝ № 2.2. գլխում գերակայության վերաբերյալ արված առաջարկությունը հետևաբար կիրառելի է նաև ֆավորիտիզմի մարտահրավերը հաղթահարելու առումով. դրա համար պետք է կրթության տեսչիչների ընձեղել մասնագիտական կարողությունների զարգացման հնարավորություն՝ բարձրացնելով հատկապես նրանց՝ ՎՄԿԻ-ին առնչվող մասնագիտական հմտությունները: Պետք է նաև վերանայել լիցենզավորման վարչության, տեսչական մարմնի և տեղական իշխանությունների վերահսկողական գործառույթները սահմանող կանոնակարգերը կրկնողությունից խուսափելու և անորոշությունները հստակեցնելու նպատակով:</p>	Արտաքին վերահսկողություն. աշխատողների արդյունավետություն և մասնագիտական զարգացում
	<p>Գերակա խնդիր №3.3. Վերանայել մեկ նախակրթարանին բաժին ընկնող աշխատողների նվազագույն թվի որոշման չափորոշիչները</p>	<p>Նախադարձական հաստատությունում պետական ֆինանսավորմամբ գործող հաստիքների համար աշխատանքի ընդունվող անձանց նվազագույն թվի որոշման վերաբերյալ կարգավորումներում հաշվի է առնվում միայն մանկապարտեզում գործող խմբերի թիվը, բայց ոչ խմբերի մեծությունը և դաստիարակ/երեխա թվային հարաբերակցությունը:</p> <p>Խորհուրդ է տրվում վերանայել կարգավորումները, որպեսզի դրանք համապատասխանեն ընդգրկվածության փաստացի իրավիճակին: Այդ գործողությամբ կօրինականացվի և թափանցիկ կրանա հավելյալ աշխատողների ընդունման արդեն իսկ ձևավորված պրակտիկան: Այն նաև թույլ կտա ավելի լավ պլանավորել կարիքները և ռեսուրսների բաշխումը՝ այդպես վերացնելով կադրային որոշումներին առնչվող չարաշահումների շահագրգռվածություն և առաջանող հիմնական գործոններից մեկը:</p>	Կադրային քաղաքականություն. կադրային ապահովման ծրագրեր

Բարեվարքության խախտում	Առաջարկություններ, գլուխ 4		Քաղաքականության միջամտության ուղղություններ
Միջոցների յուրացումը ՎՄԿԻ-ում	<p>Գերակա խնդիր №4.1. Բոլոր մասնավոր եկամուտները ներառել պետական նախադպրոցական հաստատությունների բյուջետային գործընթացում և ծախսերի հաշվետվություններում</p>	<p>Միջոցների հափշտակությունը կանխարգելող գերակա առաջին գործողությունը պետք է լինեն ՎՄԿԻ-ի միասնական բյուջետային գործընթացի ձևավորումը տեղական մակարդակում, յուրաքանչյուր նախադպրոցական հաստատության պլանավորած և կատարած բյուջեների հրապարակումը և ծնողների նվիրատվությունների կանոնակարգումը՝ հաշվետվողականության և թափանցիկության մակարդակը բարձրացնելու համար:</p> <p>Խորհուրդ է տրվում նաև՝ ԿԳՆ-ի կողմից սահմանելու նվիրատվությունների վերաբերյալ թափանցիկ աշխատանքի հստակ ընթացակարգեր: Այն պետք է արտացոլի նվիրատվությունները և նկարագրի մասնավոր աղբյուրներից ստացվող այլ եկամուտները թույլատրելի ճանաչելու պայմանները, ցույց տա այդ լրացուցիչ եկամուտները նախակրթարանի բյուջեի մեջ և ամրագրի միջոցների կառավարման և հաշվապահական հաշվառման կանոնները:</p>	<p>Ֆինանսական կառավարում, բյուջետային գործընթաց, մասնավոր աղբյուրներից ստացվող եկամուտների կառավարում</p>
	<p>Գերակա խնդիր №4.2. Ներդնել էթիկական վարքածի կանոնագրքեր ՎՄԿԻ-ում և սահմանել դրանց շրջանցման հետևանքները</p>	<p>ՎՄԿԻ-ում բարեվարքության խախտումներն արգելող նորմերի բացակայությունը մտահոգիչ խնդիր է, որը պետք է լուծել՝ մասնավորապես կարգապահական պատասխանատվություն նախատեսելով որոշակի գործողությունների համար և սահմանելով մասնագիտական և էթիկական վարքագծի կանոնագրքեր ՎՄԿԻ հաստատությունների համար:</p> <p>Խորհուրդ է տրվում էթիկական վարքագծի կանոնագրքեր ստեղծել նաև նախադպրոցական հաստատությունների համար, որոնցում ԿԳՆ-ի անմիջական միջամտությամբ և հսկողությամբ կսահմանվեն որոշակի և հստակ պարտավորություններ նախակրթարաններում աշխատող մասնագետների համար:</p>	<p>Կադրային քաղաքականություն, կարգապահական պատասխանատվություն և մասնագիտական գործունեության բարեվարքություն</p>
	<p>Գերակա խնդիր №4.3. Բարելավել արտաքին վերահսկողության արդյունավետությունը</p>	<p>Տե՛ս գերակա գործողություններ №2.2-ը 2-րդ գլխում և №3.2-ը 3-րդ գլխում:</p>	<p>Տե՛ս գերակա գործողություններ №2.2 և №3.2</p>
	<p>Գերակա խնդիր №4.4. Վերանայել վարձատրության մակարդակը պետական ՎՄԿԻ-ում</p>	<p>Գնահատող թիմն առաջարկում է իշխանություններին վերանայել և բարձրացնել ՎՄԿԻ-ում աշխատողների աշխատավարձերը չափը՝ անկախ նախակրթարանների գտնվելու վայրից: Դա պետք է անել բարեվարքության ոլորտում վարքագծի վերաբերյալ կանոնագրքերի միջոցով սահմանվող որոշակի պարտավորությունների իրականացման և ուսուցման որակը բարելավելու ջանքերի հետ համատեղ, ինչպես նշվել է սույն գնահատման համար հիմք ծառայած տեղեկատվական զեկուցում (IPP, 2018) և Հայաստանի՝ մինչև 2030 թ. ՎՄԿԻ զարգացման ռազմավարություններում:</p>	<p>Կադրային քաղաքականություն, վարձատրություն</p>

ՕԳՏԱԳՈՐԾՎԱԾ ԳՐԱԿԱՆՈՒԹՅԱՆ ՑԱՆԿ

- Albrecht, C., Kranacher, M.-J., & Albrecht, S. (2010). *Asset Misappropriation Research White Paper for the Institute for Fraud Prevention*. Morgantown: Institute for Fraud Prevention.
- Amundsen, I. (1999). *Political Corruption: An Introduction to the Issues*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Babloyan, A. (2017). *Assessment of Access of Children to Pre-school Education Services in Armenia*. Yerevan: Save the Children & Media Model.
- Burns, T., & Köster, F. (Ред.). (2016). *Governing Education in a Complex World*. Paris: OECD Publishing.
- Chêne, M. (23 Novemner 2009 г.). *Low salaries, the culture of per diems, and corruption*. Получено из U4 Resource Centre: <https://www.u4.no/publications/low-salaries-the-culture-of-per-diems-and-corruption/>
- Cleveland, G., & Krashinsky, M. (2004). *Financing ECEC services in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing. Получено из <http://www.oecd.org/education/school/28123665.pdf>
- ETF. (2017). *Torino Process 2016-2017: Armenia*. Turin: European Training Foundation. Получено из http://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/00884CB6EA296023C12581-1C004E4660_TRP%202016-17%20Armenia.pdf
- Foltz, J. D., & Ороку-Агеманг, К. А. (2015). *Do Higher Salaries Lower Petty Corruption? A Policy Experiment on West Africa's Highways*. Berkeley: Center for Effective Global Action, University of California, Berkeley.
- Freedom House. (2018). *Nations in Transit 2018: Armenia*. Washington DC: Freedom House. Получено 30 August 2018 г., из <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/armenia>
- Hess, B. (2016). *Harmonized Rules and Minimum Standards in the European Law of Civil Procedure*. Brussels: European Union.
- ILO. (2012). *From Precarious Work to Decent Work*. Geneva: International Labour Organisation. Получено из http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@actrav/documents/meetingdocument/wcms_179787.pdf
- Kovac-Cerovic, T., Milovanovitch, M., & Jovanovic, O. (forthcoming). *Integrity in inclusive education: an evidence collection methodology*.
- Liviu, M., Iwinska, J., & Geven, K. (2013). *Higher Education in Armenia Today: a focused review*. Budapest: CEU Higher Education Observatory.
- Meissner, H. (Ред.). (2016). *State Capture, Political Risks and International Business: Cases from Black Sea Region Countries*. Abington: Taylor & Francis.

- Milovanovitch, M. (22 May 2014 г.). Trust and Institutional Corruption: The Case of Education in Tunisia. *Edmond J. Safra Working Papers, No. 44*, стр. 1-45.
- Milovanovitch, M., & Lapham, K. (2018). Good Intentions Cast Long Shadows: Donors, Governments, and Education Reforms in Armenia and Ukraine. В I. Silova, & M. Chankseliani (Ред.), *Comparing Post-Socialist Transformations: Education in Eastern Europe and Former Soviet Union*. Oxford: Oxford University Press.
- MoES. (2005). *Early Childhood Development and Preschool Education Reform Strategy 2005 - 2010*. Yerevan: Ministry of Education and Science of Armenia.
- MoES. (2008). *2008-2015 Strategic Programme for Reforms in Preschool Education of the Republic of Armenia*. Yerevan: Ministry of Education and Science of Armenia.
- Nketiah, E. (2011). Unmasking The Ugly Faces Of Corruption In Ghana. В I. Brako, *Distance Forum: A Multidisciplinary Book of Scholarly Articles* (стр. 1-14). Bloomington: Author House.
- NSS. (2008). *Report on labour force and informal employment in Armenia*. Yerevan: National Statistical Service. Получено из <https://www.armstat.am/en/?nid=81&id=1008>
- NSS. (2017). *Republic of Armenia: Social-Economic Situation*. Yerevan: National Statistical Service of the Republic of Armenia. Получено из <http://www.armstat.am/am/?nid=81&id=1917>
- OECD. (1998). *Local Management for More Effective Employment Policies*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2001). *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/9789264192829-en>
- OECD. (2005). *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2007). *Corruption: A Glossary of International Criminal Standards*. Paris: OECD Publishing. Получено 5 May 2018 г., из <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/39532693.pdf>
- OECD. (2011a). *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2011b). *Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care (ECEC): Minimum Standards*. OECD. Paris: OECD Publishing. Получено из <http://www.oecd.org/education/school/48483436.pdf>
- OECD. (2012). *Strengthening integrity and fighting corruption in education: the Republic of Serbia*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (22 May 2013 г.). *Integrity of Public Education in Tunisia: Restoring Trust*. Получено 10 April 2017 г., из <https://www.oecd.org/cleangovbiz/Tunisia-Integrity-Education.pdf>
- OECD. (2017a). *Reviews of Integrity in Education: Ukraine*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017b). *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>

- OECD. (2018a). *Integrity of Education System (INTES): A Methodology for Sector Assessment*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018b). *4th Round of Monitoring of the Istanbul Action Plan - Armenia*. Paris: OECD Publishing.
- OSF-Armenia. (2016). *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Armenia*. Yerevan: Բաց հասարակության հիմնադրամներ-Հայաստան.
- Peeters, J., Sharmahd, N., & Budginaite, I. (2016). *Professionalisation of Childcare Assistants in Early Childhood Education and Care (ECEC): Pathways towards Qualification, NESET II report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. doi:10.2766/573104
- Peeters, J., Van Laere, K., & Gevorgyan, A. (2018). *Pre-school Education in Armenia: Background Paper*. Yerevan: Institute of Public Policy.
- Peeters, J., Van Laere, K., & Gevorgyan, A. (2018). *Pre-school Education in Armenia: Background Paper*. Yerevan: Institute of Public Policy.
- Policy Forum Armenia. (2013). *State of the Nation: Corruption in Armenia*. Yerevan: Policy Forum Armenia.
- Shaeffer, S. (2015). *The Demand for and the Provision of Early Childhood and Care Services since 2000: Policies and Strategies*. Paris: UNESCO. Получено 28 January 2018 г., из <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232457e.pdf>
- SIE. (2016). *Annual Report on the Activity of the State Inspectorate for Education*. Yerevan: State Inspectorate for Education of Armenia. Получено из http://www.eib.am/wp-content/uploads/2018/06/2016_tarekan_hashvetvutyun.pdf
- Theoharis, M. (Febryra 2015 г.). *Misappropriation of Funds*. Получено из Criminal Defence Lawyer: <http://www.criminaldefenselawyer.com/resources/criminal-defense/white-collar-crime/misappropriation-of-funds.htm>
- UNESCO. (2015). *Armenia: Education for All 2015 national review*. Yerevan: Ministry of Education and Science. Получено из <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002299/229906E.pdf>
- UNICEF. (2015). *UNICEF 2015 Annual Report: Armenia*. Yerevan: UNICEF Armenia. Получено из https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Armenia_2015_COAR.pdf
- UNICEF. (2016). *TransMonee*. UNICEF Europe and Central Asia Regional Office. Получено из www.transmonee.org
- World Bank. (2012). *Armenia: Saber Country Report*. Washington DC: The World Bank.
- World Bank. (2017). *Reducing Poverty and Improving Shared Prosperity Through Better Jobs, Skills, and Education*. Washington DC: The World Bank.

